Diss. Breslau
1906.
Max Zimmer

Das Verordnungsrecht des Bundesrates.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

eingereicht von

Max Zimmer
Regierungsassessor in Fulda.

Borna-Leipzig
Buchdruckerei Robert Noske
1906.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. **Dahn.**

Korreferent: Professor Dr. **Brie.**

Meiner lieben Mutter.

Inhaltsverzeichnis.

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht. In Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft 6. Aufl. 1904.
Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preuß. Staatsrecht. 2. Aufl. 1901.
Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches. Berlin und Leipzig 1884.
Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht. Berlin 1902.
Arndt, Kommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Berlin 1902.
Arndt, Kommentar zur preuß. Verfassungsurkunde. 5. Aufl. Berlin 1904.
Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.
Arndt, Staats- und Verwaltungsrecht. In Birkmeyers Enzyklopädie der Rechtswissenschaften. 2. Aufl. 1904.
Arndt, in Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1885 S. 701 ff.
Arndt, im Archiv für öffentliches Recht Bd. 11 S. 367 ff., Bd. 15 S. 336 ff.
Arndt, im Recht 1901 S. 58 ff. und S. 108 ff.
Arndt, in der Zeitschrift für die gesamten Strafrechtswissenschaften Bd. 22 S. 372 ff.
Arndt, in den preuß. Jahrbüchern Bd. 104 S. 323 ff. 1901.
Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung. Berlin 1881.
Gerstner, im Archiv für öffentliches Recht Bd. 11 S. 161 ff.
Haenel, Deutsches Staatsrecht. In Bindings Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft. Leipzig 1892.
Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht. Bd. 2: Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1880, 1888.
Harburger, in der deutschen Juristenzeitung 1901 S. 59 ff.
v. Held, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Leipzig 1872.
Hensel, in Hirths Annalen 1882 S. 21 f.
Hubrich, in Hirths Annalen 1904 S. 770 ff., 801 ff., 911 ff.: Die reichsgerichtliche Judikatur über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach preuß. Staatsrecht.
Hubrich, Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht. Berlin 1905.
v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung. Vorträge. Heidelberg 1904.
Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.
Kaufmann, in der deutschen Juristenzeitung 1901 S. 185 f.
Kloeppel, in den preuß. Jahrbüchern Bd. 52 S. 173 ff., Bd. 54 S. 383 ff.
Laband, Das Budgetrecht. Berlin 1871.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.
Laband, Handbuch des öffentlichen Rechts. Bd. II 1, 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1894.

Laband, in der deutschen Juristenzeitung 1900 S. 509 ff., 1901 S. 61.
Laband, im Archiv für öffentliches Recht Bd. 18 S. 305 ff.
Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.
E. Mayer, in der kritischen Vierteljahrsschrift Bd. 27 S. 134 ff.
Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. In Bindings Handbuch der Rechtswissenschaft. Leipzig 1895.
Otto Mayer, im Archiv für öffentliches Recht Bd. 18 S. 96 ff.
G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6., von Anschütz bearbeitete Auflage. Leipzig 1905.
v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.
Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde. Nördlingen 1871.
v. Roenne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Leipzig 1877.
v. Roenne, Kommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches. 9. Aufl. Berlin 1904.
Rosenberg, in Hirths Annalen 1902 S. 1 ff.
Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. Berlin 1895.
Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1881, 1886.
v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1897.
v. Seydel, in Hirths Annalen 1874 S. 1143; 1876 S. 11 ff.
Thudichum, Die Verfassung des Deutschen Reiches. In v. Holtzendorffs Jahrbuch Bd. 1. 1872.
Zorn, Das Reichsstaatsrecht. 2. Aufl. Berlin 1895.
Zorn, in Hirths Annalen 1885 S. 301 ff.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.
Entscheidungen des Hamburger Amts- und Landgerichts. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 11 S. 574 ff.

Die Abkürzungen entsprechen den „Vorschlägen des Deutschen Juristentags für die Art der Anführung von Rechtsquellen, Entscheidungen und wissenschaftlichen Werken“ (Berlin 1905. Guttentagsche Verlagsbuchhandlung).

I. Begriff und Abgrenzung der Verordnungen und des Verordnungsrechts.

§ 1.

A. Gesetz und Verordnung.

I. Die Beantwortung der Frage nach der Bedeutung der Vorschrift des Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung, durch die dem Bundesrate ein Verordnungsrecht dahin gegeben wird, daß er, vorbehaltlich etwaiger reichsgesetzlicher Sondervorschrift, zu beschließen hat

„über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen“,

der Frage nach Art und Umfang dieses Verordnungsrechts führt auf ein in der Theorie heftig umstrittenes Gebiet, auf die Abgrenzung der Verwaltung von der übrigen Staatstätigkeit, insbesondere der Gesetzgebung.

Ohne auf die Lehre von der Trennung der Gewalten, die — einst heftig bekämpft — neuerdings wieder Vertreter gefunden hat,[1]) näher einzugehen, kann man als das Gebiet der Verwaltung, der vollziehenden Gewalt, rein negativ diejenige Tätigkeit des Staates bezeichnen, die nicht Gesetzgebung und nicht Rechtsprechung ist. Verordnungen sind nun Willensäußerungen der vollziehenden Gewalt, von den auch zu diesen gehörenden Verfügungen, die ein einzelnes Verhältnis regeln, durch die Allgemeinheit ihrer Anordnungen unterschieden.

Schwierig ist die Abgrenzung der Verordnung von einem Akte der Gesetzgebung, schon deshalb, weil, wie in der heutigen Theorie und Praxis für den konstitutionellen Staat anerkannt ist, die Gesetzgebung als die höchste Tätigkeit des Staates jeder staatlichen Willenserklärung Ausdruck geben kann,[2]) und deshalb weil die Grenzen zwischen der Gesetzgebung und der Verwaltung sehr flüssige sind. Man hat — das Erfordernis der Allgemeinheit vorausgesetzt — die Verordnungen bezeichnet als Willenserklärungen der Staatsgewalt

„auf dem von der Gesetzgebung der freien Tätigkeit der Verwaltungsbehörden überlassenem Gebiete“,[3])

---

[1]) vgl. Anschütz, Begr. der gesetzgebenden Gewalt S. 10 bei Anm. 8, Staatsrecht S. 474; Arndt, Staatsrecht S. 209, Kommentar zur RV. S. 101, Komm. zur preuß. Verfassungsurkunde S. 49.

[2]) Arndt, Verordnungsrecht S. 9.

[3]) Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 78.

ohne sie aber damit hinreichend zu kennzeichnen, da es auch Verordnungen gibt, die in der Wirkung den Gesetzen gleichstehen, jedoch nicht von der gesetzgebenden Gewalt erlassen sind.

II. Hierüber und über die hieraus folgende Abgrenzung von Gesetz und Verordnung wird in der Theorie heftig gestritten.

1. Nach der herrschenden, in umfassender Weise zuerst von Laband begründeten Lehre[4]) hat das Wort „Gesetz" eine doppelte Bedeutung, eine materielle und eine formelle; im materiellen Sinne ist es

„die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes", [5])

im formellen enthält es keinen Rechtssatz, sondern ist eine staatliche Willensäußerung in der Form des Gesetzes, im Verfassungsstaate also unter Mitwirkung der Volksvertretung ergehend, der dadurch ein Anteil an der verwaltenden Staatstätigkeit in ihren wichtigsten Zweigen gewährt wird.

Im materiellen Sinne umfaßt der Begriff des Gesetzes auch diejenigen Verordnungen, die rechtsverbindliche Anordnungen treffen, aber ohne die Mitwirkung der Volksvertretung, also nicht in Gesetzesform ergehen.

Folgerichtig hat die herrschende Lehre[6]) dieselbe Unterscheidung wie beim Gesetze auch bei der Verordnung durchgeführt und nennt Verordnungen im materiellen Sinne

„die Ausübung der freien Regierungstätigkeit oder der Gesetzesvollziehung auf dem von den Gesetzen den Verwaltungsbehörden freigelassenen Gebiete staatlicher Fürsorge, die nicht Recht schafft, sondern sich innerhalb der vom Rechte gesetzten Schranken bewegt", [7])

Verordnungen im formellen Sinne solche Anordnungen von Rechtsregeln, die ohne die Zustimmung der Volksvertretung ergehen; erstere sind nach dem Sprachgebrauche der herrschenden Lehre Verwaltungs-, letztere Rechtsverordnungen.

2. Hauptgegner der herrschenden Lehre sowohl hinsichtlich des Gesetzes- wie des Verordnungsbegriffes ist Arndt.[8]) Er bestreitet, daß Gesetz in der Reichsverfassung und der ihr vielfach vorbildlichen preußischen Verfassungsurkunde einen materiellen Inhalt habe; vielmehr sei es lediglich ein formeller Begriff, und zwar sei Gesetz in Preußen alles, was der König in Übereinstimmung mit dem Landtage anordne,[9]) im Reiche ohne Rücksicht auf den Inhalt ein übereinstimmender Mehrheitsbeschluß von Bundesrat und Reichstag, der nach erfolgter Sanktion durch ersteren

---

[4]) Literaturangabe bei Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 1 und 57; Anschütz, Staatsrecht S. 592.

[5]) Laband a. a. O. S. 1.

[6]) Literatur bei Laband, Staatsrecht im Handb. d. öffentl. Rechts Bd. 2 S. 91, Staatsr. Bd. 2 S. 80.

[7]) Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 79.

[8]) Verordnungsrecht, Selbständiges Verordnungsrecht, Staatsrecht, Kommentare zur RV. und zur preuß. Verfassungsurkunde.

[9]) Selbständiges Verordnungsrecht S. 279.

vom Kaiser ausgefertigt und verkündet sei.[10]) Denselben formellen Sinn, Ausspruch der höchsten Staatsgewalt, habe Gesetz in Preußen schon in der Zeit vor der Verfassung gehabt, und auch die Vorbilder der preußischen, die französische und die belgische Verfassung gingen bei den Ausdrücken „pouvoir législatif" und „loi" von dem formellen Begriffe aus. Dieser sei daher auch in der preußischen und entsprechend in der Reichsverfassung zugrunde gelegt. Ebenso bedeutet nach Arndt Verordnung rein formell

> „jede der Gesetzesform entbehrende, d. i. von der Verwaltung erlassene Vorschrift ohne Rücksicht auf den Inhalt."[11])

III. Der in den letzten Jahren sehr heftig geführte Streit zwischen Anschütz,[12]) einem Anhänger der herrschenden Lehre, und Arndt[13]) über den Begriff des Gesetzes und der Verordnung für das preußische Recht ist m. E. neuerdings als durchaus zugunsten der herrschenden Lehre entschieden zu betrachten. Hubrich hat in einer eingehenden Untersuchung[14]) nachgewiesen, daß nicht, wie Arndt lehrt, der materielle Gesetzesbegriff dem preußischen Rechte vor der Verfassung fremd, sondern daß es im Gegenteile von ihm beherrscht ist, wie auch die Entscheidungen der höchsten Gerichtshöfe anerkannt haben;[15]) daß ferner gerade die von Arndt für seine Ansicht als Gewährsmänner benannten Rechtsschriftsteller durchaus auf dem Boden des materiellen Gesetzesbegriffes stehen,[16]) und daß schließlich die Rechtsprechung auch für die Zeit nach Erlaß der preußischen Verfassungsurkunde diesen materiellen Begriff ihren Entscheidungen zugrunde gelegt hat.[17])

Fällt somit für Arndts Verfassungsauslegung diese eine Grundlage fort, so kommt hinzu, daß auch die Berufung auf die belgische Verfassung als verfehlt erscheinen muß. Wie Hubrich[18]) richtig bemerkt, sind die Grundlagen, auf denen sich der preußische und der belgische Staatsorganismus aufgebaut haben, durchaus verschieden, so daß also häufig den einander entsprechenden Artikeln beider Verfassungen eine ganz verschiedene Tragweite zukommt. Ganz abgesehen davon, daß

> „während der Entstehung der preußischen Verfassung zu keiner Zeit von irgend einer Seite unzweideutig geäußert worden ist, daß mit Art. 62 beabsichtigt werde, die belgischen Begriffe pouvoir législatif und loi in dem von Arndt ihnen untergelegten Sinne zu rezipieren",[19])

---

[10]) Reichsstaatsrecht S. 162.
[11]) Selbständiges Verordnungsrecht S. 23.
[12]) Begriff der gesetzgebenden Gewalt.
[13]) Arch. für öffentl. Recht Bd. 15 S. 336 ff., Selbständiges Verordnungsrecht.
[14]) Hirths Ann. 1904 S. 770 ff., 801 ff., 911 ff.
[15]) Hubrich a. a. O. S. 776 ff., S. 785 f.
[16]) a. a. O. S. 804 ff.
[17]) a. a. O. S. 808 ff.
[18]) a. a. O. S. 832.
[19]) Hubrich a. a. O. S. 832 und 846 Anm. 2.

und daß auch die Behauptung Arndts, pouvoir législatif sei im Art. 26 der belgischen Verfassung rein formell zu nehmen, nicht völlig einwandfrei ist,[20]) weist Hubrich[21]) aus der quellenmäßigen Verfolgung der preußischen Rechtsentwicklung nach, daß Art. 62, Satz 1 und 2, der Verfassungsurkunde nur den materiellen Gesetzesbegriff treffen. Nach seiner eingehenden Darlegung erscheint seine[22]) und Anschütz'[23]) Ansicht, während der Verfassungsemanation seien die im Art. 62, Satz 1 und 2 sich findenden Begriffe „gesetzgebende Gewalt" und „Gesetz" in ihrer inhaltlichen Bedeutung (als Rechtssetzung und Rechtssatz) so klar erschienen, daß eine nähere Erörterung darüber bei der Beschlußfassung gar nicht stattgefunden habe, als völlig begründet.

Auch aus den Reden in den Kammern bei Beratung der Verfassung,[24]) die sich übrigens zu der hier interessierenden Frage unmittelbar nicht auslassen, ist entgegen Arndt mit Anschütz und Hubrich zu entnehmen, daß man den materiellen Gesetzesbegriff voraussetzte.[25])

Hubrich weist aus der preußischen Rechtsentwicklung ferner noch nach,[26]) daß dem Rechte in Preußen vor der Verfassung die Unterscheidung der Gesetze als Rechtsnormen von den königlichen Verordnungen, die „lediglich die Behörden angehende Anordnungen reglementarischer, administrativer Natur"[27]) sind, wohl bekannt war, daß also die Arndtsche Annahme, Gesetz in Preußen vor der Verfassung sei jede ordentlich bekannt gemachte Erklärung des Königs gewesen, hinfällig wird.

IV. Nach alledem wird man für das verfassungsmäßige Staatsrecht in Preußen den Unterschied zwischen Gesetzen im materiellen und im formellen Sinne, zwischen solchen, die einen Rechtssatz anordnen, und solchen, die Verwaltungsakte in Gesetzesform sind, als bestehend anerkennen müssen.

Da nun Art. 5 der RV. dem Art. 62 der preußischen Verfassungsurkunde entnommen und nachgebildet ist, die Verhandlungen des die Verfassung beratenden norddeutschen Reichstages im Jahre 1867 im allgemeinen über unsere Frage schweigen,[28]) so ist dem Art. 5 der

---

[20]) Hubrich a. a. O. S. 833 Anm. 3.

[21]) a. a. O. S. 834 ff.

[22]) a. a. O. S. 833.

[23]) Gesetzgebende Gewalt S. 136.

[24]) vgl. die Berichte bei Anschütz, Gesetzgebende Gewalt S. 136 ff.; bei Arndt, Selbständ. Verordnungsrecht S. 115 ff., Staatsrecht S. 160 f. und weiter bei Hubrich a. a. O. S. 848 ff.

[25]) vgl. namentlich die Ausführungen des von Arndt als Gewährsmann für seine Ansicht in Anspruch genommenen Daniels bei Hubrich a. a. O. S. 854/55.

[26]) a. a. O. S. 857 ff.

[27]) a. a. O. S. 858.

[28]) vgl. die von Hubrich, RG. über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff S. 86 gegen Arndt angezogene, für die herrschende Lehre sprechende Äußerung Reichenspergers, daß „Aufgabe der Gesetzgebung als solcher schlechthin die Aufstellung von allgemeinen Rechtsregeln für die Zukunft ist".

RV. dieselbe Bedeutung beizulegen, wie dem Art. 62 der preußischen Verfassungsurkunde, d. h. also, auch für das Reich der Unterschied zwischen Gesetz im formellen und im materiellen Sinne anzunehmen. Wie Hubrich eingehend nachweist,[29] geht auch das Reichsgericht für das Reichsrecht entschieden von diesem Unterschiede aus.[30]

Notwendigerweise muß man dann aber auch den von der herrschenden Lehre aufgestellten Unterschied zwischen Verordnungen im materiellen und im formellen Sinne, zwischen Verwaltungs- und Rechtsverordnungen anerkennen.

Arndt betont auch bei den Verordnungen lediglich die formelle Seite, nach ihm sind sie Anordnungen, die von der Verwaltung ausgehen.[31] Er teilt sie nach anderen Gesichtspunkten ein, kommt aber doch in allen seinen Schriften nicht um die mit der herrschenden Lehre zu machende Unterscheidung herum.

Auch Zorn,[32] der in jeder, auch der Verwaltungsverordnung einen Rechtssatz erblickt, bekämpft den Unterschied, der im übrigen fast allgemein anerkannt ist.[33]

Nur wenn mit der herrschenden Ansicht dieser Unterschied gemacht wird, erklärt sich ungezwungen der auch von den Gegnern anerkannte Vorrang der Rechtsverordnungen des Reiches vor entgegenstehenden Landesgesetzen;[34] da sie eigentlich Gesetze sind, folgt dies aus der Vorschrift des Art. 2 der RV., daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen.

§ 2.

B. Verwaltungs- und Rechtsverordnungen.

I. Unter den Verwaltungsverordnungen sind Anordnungen der Behörden zu verstehen, die ergehen in

> „Ausübung der freien Regierungstätigkeit auf dem von den Gesetzen den Verwaltungsbehörden freigelassenen Gebiete staatlicher Fürsorge, die nicht Recht schafft, sondern sich innerhalb der vom Rechte gesetzten Schranken bewegt".[1]

Die Verordnungsgewalt in diesem Sinne ist untrennbar mit der verwaltenden Staatstätigkeit verbunden und ergibt sich, als jeder Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig, von selbst. Ihre Schranke findet sie lediglich in den Gesetzen, sie darf nicht diesen zuwiderhandeln

---

[29]) In der vorerwähnten Schrift.
[30]) s. darüber auch unten § 13.
[31]) Staatsrecht S. 200.
[32]) Staatsrecht S. 482 ff.
[33]) Literatur bei Laband, Staatsrecht im Handb. d. öffentl. Rechts Bd. 2 S. 91, Staatsrecht Bd. 2 S. 80.
[34]) Darüber unten § 16.
[1]) Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 79.

oder sie überschreiten. Sie wendet sich auf Grund des Aufbaues der Behörden nur an die untergeordneten Behörden und gibt diesen Anweisungen für ihre Tätigkeit innerhalb ihres Amtes und nach außen, berührt in letzterer Hinsicht also auch mittelbar die Untertanen, ohne daß diesen indessen ein anderes Recht, als das der Beschwerde gegeben wird.

Mit Anschütz[2]) in den von ihm so genannten Anstaltsordnungen, d. h. den für die Benutzung staatlicher Anstalten ergehenden Regeln Verwaltungsverordnungen zu sehen, geht zu weit und rührt von seiner Begriffsbestimmung der Rechtsnorm als eines Eingriffes in Freiheit und Eigentum der Untertanen enthaltenden Gebotes oder Verbotes her. Der Begriff der Rechtsnorm, des Rechtssatzes ist aber ein weiterer und richtig mit Laband[3]) zu fassen als

> „eine Regel, kraft deren an die Verwirklichung eines Tatbestandes sich Rechtswirkungen anknüpfen."

Bei dieser Begriffsbestimmung enthalten aber die Anstaltsordnungen sicher Rechtssätze und sind daher nicht den Verwaltungsverordnungen zuzurechnen.

Den Begriff der Verwaltungsverordnungen — von ihnen Vollzugsverordnungen genannt — fassen weiter als die herrschende Lehre Haenel[4]) und Loening;[5]) es sind dies nach ihrer Lehre die

> „zur gleichmäßigen und sachgemäßen Ausführung der (in den Gesetzen enthaltenen) Rechtssätze nötigen Anweisungen über deren Handhabung und Auslegung, welche zwar keine neuen Rechte und Pflichten begründen, durch welche aber die Geltendmachung der bestehenden Befugnisse und die Erfüllung der bestehenden Verpflichtungen näher bestimmt werden."[6])

Es sind entweder nur Anweisungen an die Behörden oder aber Vorschriften für die Untertanen über die Art und Weise der Ausführung ihrer ihnen durch das Gesetz vorgeschriebenen Pflichten. Deshalb rechnen Haenel und Loening auch die „Anstaltsordnungen" hierher.

Ich halte diese Begriffsbestimmung deshalb nicht für richtig, weil einer Anordnung, durch die den Untertanen aufgegeben wird, ihre durch das Gesetz begründeten Pflichten gerade so — und nicht etwa auf eine andere mögliche Weise — zu erfüllen, doch wohl die Eigenschaft von Rechtsnormen zukommt.

II. Rechtsverordnungen sind materiell Gesetze, Anordnungen von Rechtsregeln in dem oben[7]) dargelegten Sinne, die aber in der Form der Verordnungen ergehen. Nach der hier in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre vertretenen Ansicht ist die Rechtssetzung der Gesetzgebung

---

[2]) Staatsrecht S. 605.
[3]) Staatsrecht im Handb. d. öffentl. Rechts Bd. 2, S. 76.
[4]) Staatsrecht S. 275 f.
[5]) Verwaltungsrecht S. 228.
[6]) Ebenda S. 228.
[7]) Bei Anm. 3.

an sich vorbehalten, für diese ist aber in den Verfassungsstaaten die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich. Hieraus folgt, daß es eigentlich Rechtsverordnungen gar nicht geben dürfte. Da aber andrerseits der Wille der Gesetzgebung der höchste im Staate und unbeschränkt ist, so ergibt sich, daß die Gesetzgebung das Recht zum Erlasse von Rechtsverordnungen allgemein durch die Verfassung oder ausdrücklich im einzelnen Gesetze auf die Staatsbehördon übertragen — „delegieren" — kann, und andrerseits, daß Rechtsverordnungen stets einer solchen Übertragung des Rechtes zu ihrer Erlassung bedürfen.

III. Die Grenze zwischen den Rechtsverordnungen und den Verwaltungsverordnungen ist nicht immer leicht zu ziehen.

1. So ist streitig, ob die sogen. organisatorischen Verordnungen, d. h. die Verordnungen, die sich auf die Errichtung und die Einrichtung der Behörden beziehen, zu diesen oder zu jenen gehören. Sie werden bald ganz den Rechts-,[8]) bald ganz den Verwaltungsverordnungen[9]) zugeteilt. Richtig ist wohl mit Jellinek[10]) zu unterscheiden, ob sie lediglich die Behörden schaffen, oder ob sie auch deren Kompetenz abgrenzen, und sie im ersteren Falle den Verwaltungs-, im letzteren den Rechtsverordnungen zuzurechnen.[11])

2. Zu den Rechtsverordnungen werden von den meisten Rechtsschriftstellern[12]) auch die Ausführungsverordnungen gerechnet, die dazu bestimmt sind, die allgemeinen Regeln eines Gesetzes im einzelnen auszuführen und zu vollziehen. Zuzugeben ist, daß die Ausführungsverordnungen auch Rechtssätze innerhalb des Rahmens des betreffenden Gesetzes enthalten, insofern also die Eigenschaften von Rechtsverordnungen haben können; meist wird jedoch ihr Inhalt von beiden Arten von Verordnungen gebildet, wie sie andrerseits aber auch reine Verwaltungsverordnungen sein können. Man rechnet sie daher wohl besser keiner der beiden Arten unmittelbar zu. Da aber, wo das Gesetz eine Behörde ermächtigt, Ausführungsverordnungen zu erlassen, ist in der Ermächtigung auch das Recht zum Erlasse von Rechtsverordnungen enthalten.[13])

3. Die Notverordnungen, die auf Grund besonderer verfassungsmäßiger Ermächtigung im Falle der Not mit vorläufiger Gesetzeskraft an Stelle eines Gesetzes erlassen werden, können sowohl ein materielles, wie auch ein formelles Gesetz vertreten, also Rechts- oder Verwaltungsverordnungen sein.

---

8) So von Haenel, Studien II S. 63; Loening a. a. O. S. 230.

9) So von G. Meyer, Staatsrecht S. 571; Anschütz, Staatsrecht S. 604.

10) Gesetz und Verordnung S. 387.

11) Ähnlich Laband, Staatsrecht Band 2 S. 171. Er unterscheidet, ob die angeordneten Maßregeln nur innerhalb des Verwaltungsapparates oder auch nach außen Wirksamkeit haben sollen.

12) G. Meyer a. a. O. S. 573; Anschütz, Staatsrecht, S. 606; Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 35.

13) So auch Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 81.

§ 3.

C. Selbständiges und unselbständiges, unmittelbares und mittelbares Verordnungsrecht.

I. Eine Unterscheidung der Verordnungen nach einem anderen Gesichtspunkte ist die in selbständige und unselbständige. Erstere sind solche, die auf dem eigenen Rechte des Anordnenden, letztere solche, die auf der ihm durch die Verfassung oder durch ein Gesetz besonders erteilten Ermächtigung beruhen. Erstere entnehmen ihre verbindliche Kraft aus sich selbst, letztere aus der Verfassung oder dem betreffenden Gesetze.

II. Für zusammengesetzte Staaten scheidet sich das Verordnungsrecht weiterhin in ein unmittelbares und ein mittelbares; jenes liegt dann vor, wenn die vom Gesamtstaate ausgehenden Verordnungen durch die von seinen Behörden ausgehende Verkündigung oder Bekanntgabe unmittelbar verbindlich für die Behörden und Untertanen der Einzelstaaten werden. Mittelbar ist das Verordnungsrecht dann, wenn die Anordnungen des Gesamtstaates als solche für die Behörden und Untertanen der Einzelstaaten nicht verbindlich sind, sondern wenn die Einzelstaaten in Erfüllung ihrer Pflichten gegenüber dem Gesamtstaate von sich aus diese Verbindlichkeit anzuordnen haben.

§ 4.

II. Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches.

I. Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches ist ein unselbständiges: Wer mit der herrschenden Lehre den Unterschied zwischen Gesetz im materiellen und formellen Sinne macht und demgemäß anerkennt, daß im Verfassungsstaate Rechtssätze nur in Gesetzen oder in Verordnungen nur auf Grund verfassungsmäßiger oder besonderer gesetzlicher Ermächtigung aufgestellt werden dürfen, wird für die Rechtsverordnungen ein selbständiges Verordnungsrecht überhaupt nicht anerkennen; dazu kommt, daß die dem Deutschen Reiche zustehende Macht überhaupt keine ursprünglich eigene, sondern von den Einzelstaaten ihm übertragene, in der Reichsverfassung festgelegte ist. Hiernach besteht für das Reich nur ein unselbständiges Verordnungsrecht.[1])

II. Das Verordnungsrecht des Reiches ist auf dem Gebiete der Rechtsverordnungen ein unmittelbares.

Haenel[2]) nimmt zwar an, daß es nur ein mittelbares sei, wobei er sich auf den Wortlaut des Art. 7, Ziff. 2 der RV.:

[1]) Zorn, Staatsrecht S. 485 f. und Kloeppel, Preuß. Jahrbücher Bd. 52 S. 173 ff. und 54 S. 383 ff., die beide ein selbständiges Verordnungsrecht des Reichs annehmen, sind von Arndt in Hirths Annalen 1885 S. 701 ff. zutreffend widerlegt.

[2]) Studien II S. 71, Staatsrecht S. 289 ff.

„Der Bundesrat beschließt über . . . .,“

sowie darauf stützt, daß der Zollverein nur ein mittelbares Verordnungsrecht besaß, welche Bestimmungen für das Zoll- und Handelswesen in Gültigkeit erhalten worden seien. Haenels Ansicht ist aber, wie Arndt[3]) zutreffend nachgewiesen hat, nicht richtig und mit der tatsächlichen Handhabung des Verordnungsrechts im Widerspruche stehend. Die Rechtsverordnungen des Reiches wirken unmittelbar für und gegen die Behörden und Untertanen der Einzelstaaten.

Auf dem Gebiete der Verwaltungsverordnungen steht dem Reiche gegenüber den Reichsbehörden das unmittelbare, gegenüber den Behörden der Einzelstaaten nur das mittelbare Verordnungsrecht zu,[4]) da es kein Recht hat, über diese ohne Vermittelung der Regierungen der Einzelstaaten zu seinen Zwecken zu verfügen.

III. Mit dieser Beschränkung kann das Reich Verwaltungsverordnungen erlassen. Wie oben[5]) dargelegt, ist dieses Recht mit der Verwaltung als vollziehender Gewalt untrennbar verbunden.

IV. Das Reich kann Rechtsverordnungen erlassen, wenn das Recht dazu einer seiner Behörden durch ein Gesetz besonders übertragen ist. Lediglich v. Roenne[6]) leugnet ein solches Ermächtigungsrecht hinsichtlich derjenigen Gegenstände, die

„an sich und ihrer Natur nach dem Gebiete der Gesetzgebung angehören,“

er ist aber von Arndt[7]) treffend widerlegt.

Dagegen ist sehr streitig, ob in der Reichsverfassung eine allgemeine Ermächtigung des Bundesrates enthalten ist oder nicht.[8])

V. Da die Reichsverfassung keine Vorschrift über den Erlaß von Notverordnungen enthält, so kommt diese Art der Verordnungen für das Reich überhaupt nicht in Betracht.

III. Das Verordnungsrecht des Bundesrates.

§ 5.

A. Im allgemeinen. Abgrenzung gegen das Verordnungsrecht anderer Reichsorgane.

I. Die Beantwortung der Frage, in welchem Maße an dem eben geschilderten Verordnungsrechte des Reiches der Bundesrat Anteil hat, ergibt sich aus der Reichsverfassung. Es besagt Art. 7 Ziffer 2:

---

[3]) Verordnungsrecht S. 87 ff.
[4]) Darüber unten § 17.
[5]) S. 5, 6.
[6]) Staatsrecht Bd. 2 S. 13.
[7]) Verordnungsrecht, S. 16 ff.
[8]) Darüber unten §§ 7 ff.

„Der Bundesrat beschließt über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist."

II. Durch den letzten Satz:

„sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist"

ist die schon aus allgemeinen staatsrechtlichen Erwägungen folgende Regel, daß der Wille der Gesetzgebung als höchster Staatswille innerhalb der verfassungsmäßigen Schranken die staatlichen Befugnisse beliebig zur Ausübung übertragen kann, für das Reichsverordnungsrecht besonders bestätigt, und es erhellt daraus, daß durch das betreffende Reichsgesetz das Verordnungsrecht in dem von ihm bestimmten Umfange, also auch das Recht zum Erlasse von Rechtsverordnungen, irgend einem anderen Organe als dem Bundesrate, und ferner daß es auch diesem in einem anderen — erweiterten oder beschränkteren — Umfange als dem nach Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung regelmäßigen, übertragen werden kann.

III. Aus der ganzen Vorschrift folgt, daß mit dem von ihr festgesetzten regelmäßigen Inhalte das Verordnungsrecht des Bundesrates besteht, falls nicht das Gesetz etwas anderes anordnet, daß also insoweit der Bundesrat grundsätzlich Träger des Reichsverordnungsrechtes ist.[1])

Dies ist jedoch nicht unbestritten, v. Mohl[2]) und v. Roenne[3]) wollen aus dem den Kaiser nach Art. 17 der RV. zustehenden Rechte der Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze für ihn ein dem Verordnungsrechte des Bundesrates völlig gleichstehendes und mit ihm konkurrierendes Verordnungsrecht herleiten und machen Vorschläge für die Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten. Der richtigen Ansicht nach hat aber der Kaiser nur da ein Verordnungsrecht, wo es ihm besonders, sei es durch die Verfassung, sei es durch Gesetz, übertragen ist, dann ist aber das Verordnungsrecht des Bundesrates ausgeschlossen. Mit dem Überwachungsrechte ist nicht notwendig auch ein Verordnungsrecht verbunden, wenn auch beides meist in einer Hand vereinigt ist. Da nach der Verfassung der Kaiser nur die ihm besonders übertragenen Rechte hat, so ergibt sich schon hieraus, daß ihm mangels besonderer Zuteilung bei der Überwachung ein Verordnungsrecht nicht zur Seite steht. Eingehend hat v. Seydel[4]) die Ansicht v. Mohls und v. Roennes widerlegt.[5])

---

[1]) Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 89 Anm. 3; Haenel, Staatsrecht S. 312 Anm. 10 a. E., Studien II, S. 79; G. Meyer, Staatsrecht S. 604; v. Seydel in Hirths Annalen 1874 S. 1143, Kommentar S. 138; Schulze, Staatsrecht Bd. 2 S. 55, 123; Thudichum in Holtzendorffs Jahrb. Bd. 1 S. 22; Arndt Kommentar zur RV. S. 117, Staatsrecht S. 203; Loening, Verwaltungsrecht S. 229; v. Held, Verfass. S. 109.

[2]) Reichsstaatsrecht S. 265 ff.

[3]) Staatsrecht Bd. 1 S. 213 ff., 231, Bd. 2 S. 59 ff.

[4]) Hirths Annalen 1876 S. 13 ff.

[5]) vgl. auch Haenel, Staatsrecht S. 312 Anm. 10.

IV. Die besondere gesetzliche Übertragung des Verordnungsrechts kann ergehen an den Bundesrat selbst,[6]) an den Kaiser, den Reichskanzler oder eine andere Reichsbehörde, an die Einzelstaaten oder ihre Behörden. Ist das Verordnungsrecht einem dieser Faktoren übertragen, so ist nach Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung insoweit das Recht des Bundesrates ausgeschlossen, während andererseits diese Faktoren ein Verordnungsrecht nur haben, soweit es ihnen besonders übertragen ist. Dem Kaiser steht es nach der Verfassung auf dem Gebiete der Post und Telegraphie (Art. 50 der RV.), der Marine (Art. 53) und des Heerwesens (Art. 63), hier allerdings nicht uneingeschränkt, zu.

V. Ist in der besonderen Ermächtigungsbestimmung für den Kaiser oder den Reichskanzler die Vorschrift enthalten, daß sie die Verordnung „mit Zustimmung des Bundesrates" oder „im Einvernehmen" mit ihm[7]) zu erlassen haben, so bedeutet das, daß dem Bundesrate eine gleichwertige Mitwirkung bei Feststellung des Inhaltes der Verordnung zusteht, ohne die diese ungültig sein würde. Die Sanktion, die Ausstattung mit verbindlicher Kraft, steht aber nicht ihm, sondern lediglich dem nach dem Gesetze mit dem Erlasse der Verordnung betrauten Organe zu.

B. Das Verordnungsrecht des Bundesrates im einzelnen.

§ 6.

1. Die Erfordernisse des Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung.

I. Ist nicht in einem Gesetze eine Übertragung des Verordnungsrechtes in dem eben besprochenen Sinne angeordnet, so hat der Bundesrat

„über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen"

zu beschließen.

II. Aus dieser Bestimmung ergeben sich für das Verordnungsrecht des Bundesrates folgende Beschränkungen:

1. Es muß sich um die Ausführung eines Reichsgesetzes handeln. Es kann dies ein einfaches, auf Grund der Bestimmung des Art. 5 der RV. zustande gekommenes Gesetz sein — der Regelfall —, es kann dies aber auch die Verfassung selbst sein. Diese ist, wie jetzt wohl allgemein anerkannt wird, ein Reichsgesetz, sie von der Regel des Art. 7 Ziff. 2 auszunehmen, liegt daher mangels einer entgegenstehenden Bestimmung kein Grund vor.[1])

---

[6]) Darüber unten § 15.

[7]) Beispiele bei Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 90, 91; Haenel, Studien II S. 76 ff.

[1]) vgl. Arndt, Verordnungsrecht S. 90; Haenel, Staatsrecht S. 280, wohl auch Delbrück, Art. 40 S. 46: „Denn der — vom Bundesrate zu beschließende — Einschluß von Zollausschlüssen ist begrifflich eine Maßregel zur Ausführung des Art. 33 Abs. 1 der RV."

Anderer Ansicht sind Rosenberg[2]) und Hubrich.[3]) Wenn dieser anführt, daß die Verfassung von ihren eigenen Bestimmungen nicht als solchen eines „Reichsgesetzes", sondern als von denen „der Verfassung" spreche, so ist das nicht beweisend und trifft auch nicht zu. Gerade in dem Satze des Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung:

„soweit nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist",

ist unter Reichsgesetz zweifellos die Verfassung mitzuverstehen, da sie selbst durch ihre Sonderbestimmungen das Verordnungsrecht des Bundesrates zugunsten des Kaisers einengt.[4])

Es muß sich um ein bereits ergangenes Gesetz handeln. Damit ist ein Verordnungsrecht auf dem nach Art. 4 der Verfassung der Reichsgesetzgebung vorbehaltenen, aber noch nicht beschrittenen Gebiete ausgeschlossen.[5])

Den Gesetzen sind gleichzustellen die Verträge des Reiches.[6]) Landesgesetze dagegen fallen nicht hierher. Damit ist, wie Haenel[7]) gegen Arndt richtig ausführt, gesagt, daß das Verordnungsrecht des Bundesrates nicht über das Gebiet der Reichsgesetzgebung hinausgeht, und daß es ihm nicht allgemein in demselben Umfange zustehen kann, wie es auf dem betreffenden Gebiete nach dem preußischen oder einem anderen Landesrechte begründet war.

2. Es muß sich um Vorschriften handeln, die zur Ausführung eines Reichsgesetzes erforderlich sind; dies ist nur dann der Fall, wenn die Verwirklichung der Absicht des Gesetzes ohne weitere Anordnungen nicht möglich, für diese aber ein weiterer gesetzgeberischer Akt nicht vorgesehen ist.[8])

Die Anordnungen haben sich daher in dem Rahmen des Gesetzes zu halten, sie dürfen nicht contra oder praeter legem sein, sondern müssen sich vielmehr intra und secundum legem bewegen.

3. Ferner ist erforderlich, daß die Vorschriften allgemeine sind, d. h. sie dürfen nicht lediglich einzelne Verhältnisse regeln wollen und müssen sich auf das ganze dem betreffenden Gesetze unterworfene Gebiet erstrecken.[9])

4. Es muß sich um Verwaltungsvorschriften oder Einrichtungen handeln.

Der Begriff der „Verwaltungsvorschriften", der in der Theorie

---

[2]) Hirths Annalen 1902 S. 14.

[3]) Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff S. 52 Anm. 7.

[4]) vgl. oben S. 11.

[5]) vgl. Haenel, Staatsrecht S. 280/81; Arndt, Verordnungsrecht S. 90, in Hirths Annalen 1885 S. 706 ff.

[6]) Haenel, Staatsrecht S. 280 und die dort angeführten Beispiele.

[7]) Ebendort S. 280, 281.

[8]) Haenel a. a. O. S. 279.

[9]) Haenel a. a. O. S. 288/89; Arndt, Komm. zur RV. S. 118.

heftig umstritten ist, und die damit zusammenhängende Frage, ob dem Bundesrate im Art. 7 der RV. eine allgemeine Ermächtigung zum Erlasse von Rechtsverordnungen erteilt ist oder nicht, bedürfen der besonderen Untersuchung.[10])

Die Beschlußfassung über Einrichtungen schließt das Organisationsrecht, d. h. das Recht zur Errichtung von Behörden in sich.[11]) Entsprechend dem aus allgemein staatsrechtlichen Gründen oben[12]) gemachten Unterschiede erstreckt sich das Recht nicht auch auf die Einrichtung von Organen mit behördlichen Aufgaben, die vielmehr der Gesetzgebung oder einer Verordnung mit besonderer gesetzlicher Ermächtigung vorzubehalten ist.[13]) Das Organisationsrecht des Bundesrates wird zudem, soweit es mit Ausgaben verknüpft ist, durch das Budgetrecht des Reichstages einengend beeinflußt.

2. Das Recht des Bundesrates zum Erlasse von Rechtsverordnungen.

a) Enthält Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung eine allgemeine Ermächtigung des Bundesrates zum Erlasse von Rechtsverordnungen?

§ 7.

α) Auslegung des Wortes „Verwaltungsvorschriften“ im Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung.

I. Über den Begriff der Verwaltungsvorschriften im Art. 7 Ziff. 2 der RV., insbesondere über die Frage, ob darunter auch Rechtsverordnungen zu verstehen sind, und demgemäß in der Bestimmung der Verfassung eine allgemeine Ermächtigung des Bundesrates zum Erlasse von Rechtsverordnungen enthalten ist, gehen in der Theorie die Meinungen weit auseinander.

1. Die Einen unter der Führung Labands[1]) — wohl die herrschende Ansicht — wollen, unter Hervorhebung der allgemein staatsrechtlichen Regel, daß Rechtsnormen nur durch Gesetz oder mit besonderer gesetzlicher Ermächtigung durch Verordnung erlassen werden können, das Verordnungsrecht des Bundesrates aus Art. 7 Ziff. 2 der RV. auf Verwaltungsverordnungen beschränken. In dieser Bestimmung sei eine allgemeine Ermächtigung des Bundesrates zum Erlasse von Rechtsverordnungen nicht erteilt, da vielmehr das gewählte Wort Verwaltungsvorschriften gerade

[10]) s. im folgenden Abschnitt.

[11]) vgl. auch v. Seydel, Kommentar S. 142, gegen Loening, der das Organisationsrecht dem Kaiser zuspricht.

[12]) S. 7.

[13]) So auch Arndt, Verordnungsrecht S. 152 ff.

[1]) Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 82 ff.; v. Roenne, Staatsrecht S. 55 ff.; v. Seydel in Hirths Annalen 1874, S. 1145, Staatsrecht S. 140/41; Schulze, Staatsrecht Bd. 2 S. 123; E. Mayer, Krit. VSchr. Bd. 27 S. 138; O. Mayer, Verwaltungsrecht S. 125; Hensel in Hirths Annalen 1882 S. 31.

erkennen lasse, daß nach der Ansicht der Verfassung dem Bundesrate lediglich das Recht zum Erlasse von Verwaltungsverordnungen allgemein zustehen solle.

2. Eine ähnliche Ansicht wird von Haenel[2]) und Loening[3]) vertreten, nur insofern abweichend, als beide nicht den Unterschied zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnung, sondern den zwischen den Rechts- oder gesetzesvertretenden und den Vollzugsverordnungen machen.[4]) Nur zum Erlasse der letzteren werde der Bundesrat durch die Verfassung allgemein ermächtigt, wobei nach Haenel dieses Verordnungsrecht auch nur ein mittelbares ist.[5]) Während nun Loening mit der Begründung der herrschenden Lehre für die Rechtsverordnungen eine besondere gesetzliche Ermächtigung des Bundesrates verlangt, führt Haenel[6]) aus: Von einer Rechtsverordnung, die inhaltlich dem Gesetze vollkommen gleichartig, zu ihm im Verhältnisse der Ergänzung stünde, könne nur dann gesagt werden, daß sie zur Ausführung eines Gesetzes diene und dazu erforderlich sei, wenn das ausführende Gesetz selbst ihren Erlaß vorschreibe, in der Form des Gebotes oder der besonderen Ermächtigung, gleichgültig, ob diese in einer ausdrücklichen Klausel enthalten sei, oder ob sie nach den allgemein gültigen Regeln der Auslegung als der Wille des Gesetzes gefolgert werden könne und müsse. Insofern weicht er also von der herrschenden Lehre ab, als nach ihm die gesetzliche Ermächtigung keine ausdrückliche zu sein braucht; wann allerdings ein solcher Fall anzunehmen ist, geht aus seinen Ausführungen nicht hervor. Da er zudem mit der herrschenden Meinung ein Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates aus Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung bestreitet, kommt er im Grunde doch wohl zu demselben Ergebnis wie die herrschende Lehre.

3. Zu den Gegnern der herrschenden Lehre gehört Zorn.[7]) Nach ihm steht dem Reiche ein selbständiges Verordnungsrecht zu, aus dem sich das Recht des Bundesrates zum Erlasse von Rechtsverordnungen von selbst ergibt. Seine Lehre von dem selbständigen Reichsverordnungsrechte ist aber von Arndt widerlegt; damit fallen auch die daran geknüpften Folgerungen.

Andere Gegner der herrschenden Lehre berufen sich ohne nähere Begründung darauf, daß unter Verwaltungsvorschriften im Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung Rechtsverordnungen inbegriffen seien.[8])

---

[2]) Staatsrecht S. 282 ff.

[3]) Verwaltungsrecht S. 229 f.

[4]) vgl oben S. 6.

[5]) vgl. oben S. 8, 9.

[6]) a. a. O. S. 284 f.

[7]) Staatsrecht S. 484/85. Wie Zorn auch Kloeppel, Preuß. Jahrb. Bd. 52 S. 178 ff., Bd. 54 S. 383 ff.

[8]) So G. Meyer, Staatsrecht S. 604; Gerstner im Archiv für öffentl. Recht Bd. 11 S. 192; Anschütz, Staatsrecht S. 606/07; wohl auch Riedel, Reichsverf. S. 41, und unter Berufung auf Arndt Rosenberg in Hirths Annalen 1902 S. 16.

4. Eingehend wird diese Ansicht von Arndt[9]) begründet. Er stützt sich auf die Auslegung des Wortes Verwaltungsvorschriften, unter denen der allgemeine Sprachgebrauch Vorschriften verstehe, die — im Gegensatze zur Gesetzgebung — von der Verwaltung ausgingen; denselben Sinn verbänden damit auch die Zoll- und Steuergesetze und die Zoll- und Steuervereinigungsverträge, indem in den auf sie gestützten Verwaltungsvorschriften auch Untertanen und Gerichte rechtlich verpflichtende Normen enthalten seien.[10]) Ebenso begriffen in Art. 48 Abs. 2 der RV. die

„reglementarische Festsetzung oder administrative Anordnung“

und im Art. 38 Ziff. 1 die Verwaltungsvorschriften Rechtsnormen in sich.[11])

Man müsse also im Art. 37 Ziff. 2 der Norddeutschen Bundes- und dem aus ihm hergeleiteten Art. 7 Ziff. 2 der RV. den „Verwaltungsvorschriften“ denselben Sinn unterlegen und Rechtsverordnungen darin mit einbegreifen. Auch die Rede Laskers im Reichstage bei Beratung des Art. 7 der Verfassung lasse erkennen, daß „Verwaltungsvorschrift“ nicht den Gegensatz von Rechtsvorschrift bedeuten solle.[12])

Ferner sei nach dem erklärten oder doch mutmaßlichen Willen der Verfassungskontrahenten das Reichsverordnungsrecht an die Stelle des Landesverordnungsrechtes getreten; wenn und soweit dieses geschehen sei, reiche sein Inhalt ebensoweit, umfasse also auf dem Gebiete der Post und Telegraphie denselben Bereich, wie das preußische Recht.

Schließlich behauptet er, daß in zahlreichen, lediglich auf Grund der Verfassung ergangenen Vorschriften Rechtsnormen enthalten seien, wie er im einzelnen nachzuweisen sucht.[13])

II. Der Streit zwischen der herrschenden Meinung und den Gegnern wird hauptsächlich zwischen Laband und Arndt geführt.

1. Laband[14]) will Arndt gegenüber als zutreffend nicht anerkennen, daß die in Preußen angeblich geltenden Grundsätze ohne weiteres für das Reich maßgebend sein sollten. Auf den Sprachgebrauch der Zoll- und Steuergesetze sei deshalb kein Gewicht zu legen, weil der Rechtssatz, nämlich die Strafbarkeit der Zuwiderhandlungen durch diese Gesetze selbst sanktioniert, und in ihnen die Ermächtigung zum Erlasse von Rechtsvorschriften besonders erteilt sei. Diese Delegationen wären völlig überflüssig, wenn der Bundesrat auch ohne sie zum Erlasse von

---

9) Verordnungsrecht, Kommentar zur RV. S. 117 ff., Staatsrecht S. 201, im Recht 1901 S. 108 ff., in der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft Bd. 22 S. 377 f., im Archiv für öffentl. Recht Bd. 15 S. 380, in den preuß. Jahrb. Bd. 104 (1901) S. 331 f., in Birkmeyers Enzyklop. S. 815, selbständ. Verordnungsrecht S. 247 ff.

10) Verordnungsrecht S. 35 ff.

11) Ebenda S. 53 ff.

12) Verordnungsrecht S. 49.

13) Ebendort S. 93 ff.

14) Staatsrecht Bd. 2 S. 84 ff.

Rechtsverordnungen befugt sei. Gerade daß im Art. 48 Abs. 2 der Verfassung der Rechtsverordnungen mitumfassende Ausdruck

„reglementarische Festsetzung oder administrative Anordnung“

der Reichsgesetzgebung gegenübergestellt werde, widerlege Arndts Theorie; wäre sie richtig, so hätte es der besonderen Festsetzung eines Rechtsverordnungsrechtes in dieser Vorschrift mit Rücksicht auf Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung nicht bedurft.

Zuzugeben sei, daß in Art. 38 Ziff. 1 der Verfassung unter „Verwaltungsvorschriften“ Rechtsvorschriften mitzuverstehen seien, aber hier gelte dasselbe wie bei den Zoll- und Steuergesetzen, alle Verordnungen über Steuervergütungen und -Ermäßigungen beruhten auf besonderen gesetzlichen Ermächtigungen.

Der Beweis, daß die Reichsverfassung unter „Verwaltungsvorschriften“ etwas anderes verstehe, als der Ausdruck sage, sei nicht geführt; es hätte, um den Bundesrat zum Erlasse anderer als Verwaltungsverordnungen zu ermächtigen, doch nahe gelegen, in Art. 7 der Verfassung lediglich „Vorschriften“ zu sagen.

Auch der größte Teil der von Arndt angeführten Fälle könne nicht gelten, da diese teils auf einer in der Reichsverfassung wirklich oder vermeintlich erteilten Ermächtigung beruhten, teils nur Verwaltungsvorschriften enthielten. Der Rest beweise nur eine schwankende Praxis des Bundesrates, der sich nicht in allen Fällen der ihm durch die Verfassung gezogenen Schranken klar bewußt gewesen sei.

2. Arndt erwidert,[15]) daß zu den auf Grund der Zoll- und Steuergesetze und den nach Art. 38 Ziff. 1 der Verfassung erlassenen Vorschriften besondere gesetzliche Ermächtigung erteilt sei, sei unzweifelhaft, habe aber nichts zu tun mit dem thema probandum: festzustellen, daß unter „Verwaltungsvorschriften“ auch Rechtsvorschriften mitzuverstehen seien, was Laband selbst zugebe.

Auch Art. 48 Abs. 2 der RV. spreche nicht gegen seine Theorie, da es sich hier nicht um Verordnungen des Bundesrates, sondern des Kaisers handele, und eine besondere Bestimmung deshalb nötig gewesen sei, um das grundsätzliche Verordnungsrecht des Bundesrates aus Art. 7 der Verfassung auszuschließen, ferner weil Art. 48 Abs. 2 der Verfassung nicht von Ausführungs-, sondern von ursprünglich in Preußen selbständigen Verordnungen handele.

Der Bemerkung Labands, daß die Reichsverfassung in Art. 7 einfacher „Vorschriften“ gesagt hätte, wenn sie auch Rechtsvorschriften gemeint hätte, sei dadurch zu begegnen, daß sie den Erlaß von „Verfassungs- und Gesetzesvorschriften“ habe ausschließen wollen.

Da es ganz unmöglich sei, a limine und generell anzugeben, wo

---

[15]) Im Recht 1901 S. 108ff., Kommentar zur RV. S. 121ff., Staatsrecht S. 200ff.

die Ausführungsverordnung aufhöre, eine solche zu sein, und in das Gebiet der Gesetzgebung hinübergreife, so markiere der Gesetzgeber, hier und da fordere er eine besondere Ausführungsverordnung oder lasse sie zu, obwohl in der Verfassung schon eine allgemeine Ermächtigung zum Erlasse von Ausführungsverordnungen enthalten sei.

Verwaltungsverordnungen im Sinne der Theorie Labands könne der Bundesrat gar nicht erlassen, da er den Landesbehörden keine Dienstbefehle erteilen könne, sein Verordnungsrecht hinsichtlich der Verwaltungsvorschriften des Art. 7 der Verfassung sei aber ein unmittelbares.

3. Um zu einer zutreffenden Auslegung des Wortes „Verwaltungsvorschriften" zu kommen, wird man in Übereinstimmung mit Arndt einmal davon ausgehen müssen, daß es in den verschiedenen Stellen der Verfassung, Art. 7 Ziff. 2, Art. 37, Art. 38 Abs. 2 Ziff. 1, ein und dieselbe Bedeutung hat, und daß auch der im Art. 48 Abs. 2 gebrauchte Ausdruck „reglementarische Festsetzung und administrative Anordnung" mit den Verwaltungsvorschriften gleichbedeutend ist; weiterhin, daß der zur Zeit des Erlasses der Verfassung übliche Sinn für Verwaltungsvorschriften diesem Begriffe in der Verfassung unterzulegen ist.

Nun gibt Laband zu, daß in Art. 38 der Verfassung darunter auch Rechtsvorschriften mit zu verstehen seien, und daß dem in Art. 48 gebrauchten Ausdrucke derselbe Sinn zukomme. Ferner hat für die Zeit vor Erlaß der Norddeutschen Bundesverfassung Arndt aus den Bestimmungen der Zoll- und Steuergesetze und der Zollvereinigungsverträge m. E. genügend nachgewiesen, daß nach dem Sprachgebrauche dieser die Verwaltungsvorschriften Rechtsnormen mit umfassen. Ebenso erkennt Haenel[16]) als unzweifelhaft an, daß gerade auf dem Gebiete der Verwaltung, aus dem der Art. 7 der Verfassung herstammt, auf dem Gebiete der Zoll- und Steuerverwaltung, die subjektive Bedeutung des Wortes „Verwaltungsvorschrift" als einer von der Verwaltung ausgehenden Vorschrift in der positiven Gesetzgebung feststehende Terminologie sei.

Der Einwand Labands, daß dieser Sprachgebrauch für Arndt nichts beweise, da der Rechtssatz, die Strafbarkeit der Zuwiderhandlung, in den Gesetzen selbst sanktioniert und in ihnen zu den Verordnungen besondere Ermächtigung erteilt sei, ist nicht stichhaltig. Wie Arndt mit Recht erwidert, kommt es auf die Ermächtigung zum Erlasse der Vorschriften gar nicht an, sondern lediglich darauf, was der Sprachgebrauch unter Verwaltungsvorschriften verstanden hat und versteht.

Auch der weitere Einwand, den Laband aus der besonderen Gegenüberstellung der „reglementarischen Festsetzung und administrativen Anordnung", also des Verordnungsrechtes, im Art. 48 der Verfassung zur Gesetzgebung herleitet, wird von Arndt zutreffend dahin widerlegt, daß es

---

[16]) Staatsrecht S. 283; vgl. auch die dort, Anm. 9, aufgeführten neueren Steuergesetze.

sich an dieser Stelle um das Verordnungsrecht des Kaisers und nicht des Bundesrates handelt, und gerade deshalb die Sonderbestimmung notwendig ist.

Die von Laband bemängelte Wahl des Wortes „Verwaltungsvorschriften" in Art. 7 der Verfassung an Stelle der einfachen „Vorschriften" erklärt sich schon aus dem in den Steuergesetzen üblichen, in die Verfassung ohne weiteres übernommenen Sprachgebrauche, ferner erscheinen die von Arndt vorgebrachten Gründe zutreffend. Schließlich ist eine besondere Ermächtigung des Bundesrates zum Erlasse von Verordnungen in den einzelnen Gesetzen trotz der allgemeinen des Art. 7 der Verfassung deshalb erklärlich, weil dadurch dem Verordnungsrechte ein bestimmter Inhalt gegeben werden kann.

Die von Arndt zur Unterstützung seiner Ansicht herangezogene Äußerung Laskers[17]) wird als beweiskräftig für ihn ihres allgemeinen Wortlautes willen nicht gelten können. Dagegen kann ich mich Arndts Ansicht über den gleichmäßigen Umfang des Reichs- mit dem Landes-, insbesondere dem preußischen Verordnungsrechte nicht anschließen.[18])

Nach den vorstehenden Ausführungen ergibt sich nun, daß sprachlich die „Verwaltungsvorschriften" im Art. 7 der Verfassung Rechtsnormen mitumfassen.

Man wird aber auch auf Grund der folgenden Erwägungen zu demselben Ergebnisse kommen.

Wie Arndt Laband richtig entgegenhält, und von diesem auch anerkannt wird[19]), ist der Bundesrat zum unmittelbaren Erlasse von Verwaltungsverordnungen im Sinne der herrschenden Lehre an die Behörden und Beamten der Einzelstaaten, wie sich dies aus der staatsrechtlichen Natur des Deutschen Reiches ergibt[20]), gar nicht befugt. Es würde sich daher bei Auslegung der Verwaltungsvorschriften lediglich als Verwaltungsverordnungen das unmittelbare Verordnungsrecht des Bundesrates auf die Verwaltungsverordnungen für die der Zahl und dem Umfange der Geschäfte nach gegenüber den Landesbehörden viel weniger bedeutenden eigenen Behörden des Reiches beschränken, und hierbei hätten noch wegen des dem Kaiser auf dem Gebiete der Post- und Telegraphenverwaltung, der Kriegsmarine und des Heerwesens zustehenden Verordnungsrechtes diese Gebiete auszuscheiden. Diese Befugnis des Bundesrates folgt aber aus staatsrechtlichen Gründen von selbst,[21]) und es hätte deshalb der Bestimmung des Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung nicht bedurft.

Erwägt man schließlich, daß es nicht Aufgabe der Gesetzgebung sein kann, alles Erforderliche bis in die Einzelheiten selbst anzuordnen, daß

---

[17]) Diese vgl. bei Arndt, Verordnungsrecht S. 49.
[18]) vgl. oben S. 12.
[19]) Staatsrecht Bd. 2 S. 193, 194.
[20]) s. darüber unten § 17.
[21]) vgl. oben S. 5.

ihr vielmehr regelmäßig nur die Aufstellung der leitenden Gesichtspunkte zukommt, daß infolgedessen „zur Ausführung der Gesetze“ auch Rechtsverordnungen „erforderlich“ werden, so muß zu deren Erlaß ein Organ allgemein ermächtigt sein, zumal es sich bei Aufstellung des Gesetzes vielfach nicht wird übersehen lassen, ob zu seiner Ausführung Rechtsverordnungen sich als notwendig herausstellen werden, und vielleicht gerade dann die besondere Ermächtigung fehlt.

Aus allen diesen Gründen wird man zu dem Schlusse kommen, daß unter den „Verwaltungsvorschriften“ im Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung auch Rechtsnormen mitzuverstehen sind, mit anderen Worten, daß diese Vorschrift eine allgemeine Ermächtigung des Bundesrates zum Erlasse von Rechtsverordnungen mit den aus ihrer Fassung sich ergebenden Beschränkungen [22]) enthält.

β) Die Handhabung des Verordnungsrechtes seitens des Bundesrates.

§ 8.

aa) Auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens.

I. Das aus der Auslegung der Verfassung gewonnene Ergebnis wird durch die bisherige Handhabung des Verordnungsrechtes seitens des Bundesrates bestätigt. Gerade diese hat Arndt [1]) zum Gegenstande seiner eingehenden Untersuchung gemacht, die sich auf verschiedenen Gebiete erstreckt.

II. Aus dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens nennt er:

1. Die Verordnungen des Bundesrates auf Grund der Norddeutschen Bundesverfassung vom 12. 10. 1867 betr. die Erhebung einer Abgabe von Salz (BGBl. S. 48) [2]), denen die Rechtsnormeigenschaft nicht abgesprochen werden kann. Das Gesetz enthält, wie dies aus der von Arndt mitgeteilten Entstehungsgeschichte hervorgeht und der Wortlaut lehrt, keine besondere Übertragung des Rechtsverordnungsrechtes auf den Bundesrat.

2. Richtig ist ferner, was Arndt über die zahllosen Ein-, Durch- und Ausfuhrverbote [3]) behauptet. Sie sind vom Bundesrate nicht auf Grund der im Vereinszollgesetze, § 167, erteilten Ermächtigung, sondern auf Grund des Art. 37 Ziff. 2, der Bundes-, gleich Art. 7 Ziff. 2 der RV. erlassen worden. § 2 des Vereinszollgesetzes ordnet lediglich die Möglichkeit des Erlasses derartiger Verbote an, ohne die Stelle zu bestimmen, von der sie auszugehen haben; als solche kann aber auf Grund der angeführten Verfassungsbestimmungen nur der Bundesrat in Betracht kommen. Daß sie Rechtsnormcharakter haben, ist unzweifelhaft.

---

[22]) Oben § 6 S. 11 ff.

[1]) In seinem Verordnungsrecht.

[2]) Arndt, Verordnungsrecht S. 93—95.

[3]) Ebendort S. 95—98.

Trotz ihrer Form sind diese Verbote nicht Verordnungen des Kaisers, sondern des Bundesrates.[4])

3. Auch hinsichtlich der vom Bundesrate zu beschließenden Zollausschlüsse[5]), denen ohne Zweifel die Eigenschaft von Rechtsnormen zukommt, ist Arndt beizutreten. Anerkannt ist,[6]) daß die Beschlußfassung hierüber dem Bundesrate allein zusteht. Die Bestimmung des Art. 6 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. 7. 1867, der die Beschlußfassung des Zollvereinsbundesrates über die Zollausschlüsse anordnete, ist in den Art. 33 der RV. übergegangen.[7])

4. Schließlich ist auch zutreffend, was Arndt[8]) über die Abänderung des Zollvereinigungsvertrages nach Art. 40 der Verfassung sagt. Wohl allgemein anerkannt ist jetzt,[9]) daß lediglich die in den Urkunden der Verträge vom 16. 5. 1865 und vom 8. 7. 1867 enthaltenen Bestimmungen als legislative im Gesetzeswege, die in den Schlußprotokollen niedergelegten als administrative im Verordnungswege abzuändern sind. Die Schlußprotokolle und die vom Bundesrate zur Ausführung des Zollvereinigungsvertrages erlassenen Verordnungen enthalten auch Rechtsvorschriften, insofern spricht Art. 40 der Verfassung für ein Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates.

§ 9.

bb) Auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens.

I. Auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens hat der Bundesrat eine Reihe von Verordnungen ohne besondere gesetzliche Ermächtigung erlassen, wobei er sich allerdings nicht auf Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung, sondern auf die das Eisenbahnwesen regelnden Art. 43 und 45 der Verfassung bezieht. Es sind dies die früheren Eisenbahnpolizeireglements, jetzt Betriebsordnungen, die Signalordnungen, Normen für den Bau und die Ausrüstung der Hauptbahnen, Bahnordnung für die Nebenbahnen und ferner die früheren Betriebsreglements, jetzigen Verkehrsordnungen. Die zuletzt ergangene enthält die an Stelle der Normen für Bau und Ausrüstung der Haupteisenbahnen, der Betriebsordnung für diese, der Bahnordnung für die Haupt- und Nebeneisenbahnen erlassene Bahn-Bau- und Betriebsordnung vom 4. 11. 1904 (RGBl. S. 387) und die Eisenbahnverkehrsordnung vom 26. 10. 1899 (RGBl. S. 557) mit späteren Abänderungen.[1])

---

[4]) vgl. Arndt a. a. O. S. 96; Delbrück, Art. 40 S. 24.
[5]) vgl. Arndt, Verordnungsrecht S. 98/99.
[6]) vgl. Laband, Staatsrecht Bd. 4, S. 394; Delbrück Art. 40 S. 46.
[7]) Delbrück a. a. O. S. 46.
[8]) Verordnungsrecht, S. 99 ff.
[9]) vgl. Laband a. a. O. S. 390 f.; Delbrück a. a. O. S. 6.
[1]) Die einzelnen Ordnungen und ihre Änderungen sind aufgeführt bei v. Roenne, Komm. zu Art. 43 und 45.

II. Die Gültigkeit dieser Verordnungen ist stark angefochten, soweit sie Rechtsnormeigenschaft haben. Dies ist bei der Bahn-Bau- und Betriebsordnung zum wenigsten bei den Bestimmungen über die Bahnpolizei, §§ 74 ff., und bei den aus den früheren Betriebsordnungen und Polizeireglements herübergenommenen für das Publikum geltenden §§ 77 ff. der Fall. Die Verkehrsordnung hat diese Eigenschaft durch das neue Handelsgesetzbuch erhalten.[2])

Ihre Grundlage findet die Betriebsordnung (früher Bahnpolizeireglement) in den Art. 42, 43 der Verfassung, wo es heißt:

> Art. 42: „Die Bundesregierungen verpflichten sich, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz zu verwalten und zu diesem Behuf auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen."
>
> Art. 43: „Es sollen demgemäß in tunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizeireglements eingeführt werden. Das Reich hat dafür Sorge zu tragen, daß die Eisenbahnverwaltungen die Bahnen jederzeit in einem die nötige Sicherheit gewährenden baulichen Zustande erhalten und dieselben mit Betriebsmaterial so ausrüsten, wie das Verkehrsbedürfnis es erheischt."

Die Verkehrsordnung (früher Betriebsreglement) beruht auf Art. 45, der lautet:

> „Dem Reiche steht die Kontrolle über das Tarifwesen zu.
>
> Dasselbe wird dahin wirken:
>
> 1. daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden; . . . ".

Die Regelung dieser Materien konnte und sollte nach dem Sinne der Verfassung im Verordnungswege erfolgen; dies ist wohl von keiner Seite in Frage gestellt. Daß aber das Reich zum Erlasse der entsprechenden Verordnungen auf Grund eigener Machtvollkommenheit nicht berechtigt war und ist, das ergibt trotz der Versuche von Arndt,[3]) hierfür den Beweis zu erbringen, der klare Wortlaut der Verfassung, der sich, wie Haenel[4]) mit Recht gegen Arndt bemerkt, nicht in dessen Sinne beugen läßt. Danach ist in diesen Materien das Verordnungsrecht bei den Bundesstaaten verblieben oder ihnen übertragen, und damit das des Bundesrates verfassungsmäßig ausgeschlossen. Es kann demgegenüber weder Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung herangezogen werden, noch der übereinstimmende Wille der im Bundesrate vereinigten Bundesregierungen

---

[2]) Darüber unten IV dieses Paragraphen.

[3]) Verordnungsrecht S. 102 ff., Staatsrecht S. 307 ff., Komm. zur Reichsverfassung S. 214 ff., im Archiv für öffentl. Recht Bd. 11 S. 367 ff., in den preuß. Jahrb. 1901 Bd. 104 S. 323 ff.

[4]) Staatsrecht S. 656.

und des Reichstages. Solange der übereinstimmende Wille dieser beiden gesetzgebenden Faktoren nicht auf dem verfassungsmäßig vorgesehenen Wege der Gesetzgebung, Art. 5, 17 der RV., in die Erscheinung tritt, kann er die verfassungsrechtlichen und demnach gesetzmäßigen Bestimmungen der Art. 42 ff. nicht brechen.[4]) Insofern muß auch die Begründung des Urteiles des Reichsoberhandelsgerichts, Entsch. Bd. 21 S. 61 ff., bezüglich der Gültigkeit des Bahnpolizeireglements als verfehlt erscheinen.

III. Nun hat aber auch das Reichsgericht dieses Reglement als gültige Rechtsverordnung angesehen — ohne die Gültigkeit zu prüfen, in den Entscheidungen des 1. Strafsenats vom 10. 10. 1895 (Entsch. in Strafsachen Bd. 27 S. 378) und desselben Senats vom 15. 5. 1893 (Entsch. Bd. 24 S. 163) — und gegenüber der Bemängelung der Rechtswirksamkeit in der Entscheidung des 3. Strafsenates vom 24. 3. 1884 (Bd. 10 S. 327). Hier wird ausgeführt: Die Reichsverfassung, Art. 4, unterstelle der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches das „Eisenbahnwesen" und ordne in Art. 43 die Einführung

„übereinstimmender Betriebseinrichtungen, insbesondere gleicher Bahnpolizeireglements"

an, ohne irgend welche normative Begründung dessen zu enthalten, was zum Wesen der „Betriebseinrichtung" und der „Bahnpolizei" zu rechnen sei. Daraus folge, daß für diese Frage auch nur das im verfassungsmäßigen Wege durch den Bundesrat erlassene Bahnpolizeireglement selbst maßgebend zu bleiben habe. Eine Begründung, inwiefern der Bundesrat das Reglement im verfassungsmäßigen Wege erlassen habe, kann auch in diesem Urteile nicht erblickt werden. Das Reichsgericht leitet das Recht des Bundesrates jedenfalls nicht aus Art. 7 Ziff. 2 der RV. her, scheint vielmehr anzunehmen, daß die Ermächtigung zum Erlasse von Rechtsverordnungen nicht ausdrücklich erteilt zu werden brauche, sondern auch aus dem Sinne und der Absicht des Gesetzes gegebenenfalls zu entnehmen sei. Es hat damit ein ohne besondere ausdrückliche Ermächtigung wirksames Recht des Bundesrates zum Erlasse von Rechtsverordnungen anerkannt.

IV. Die Verkehrsordnung ist vor Erlaß des neuen Handelsgesetzbuches wohl mit Recht lediglich als Verwaltungsverordnung an die Eisenbahnverwaltungen angesehen worden, deren staatsrechtliche Gültigkeit auf der in den Einzelstaaten und von diesen aus erfolgten Einführung beruht,[5]) und die, dadurch daß sich die Frachtbriefe auf sie bezogen, Bestandteil des zwischen der Eisenbahnverwaltung und dem Absender abgeschlossenen Vertrages wurde und damit auch privatrechtliche Wirksamkeit erlangte.[6]) Nachdem nun in dem neuen Handelsgesetzbuche mehrfach auf die Verkehrs-

---

[4]) vgl. gegen Arndt auch noch Laband, Staatsrecht Bd. 3 S. 112 ff.

[5]) vgl. Laband, Staatsrecht Bd. 3 S. 121.

[6]) vgl. die bei Hubrich, Das Reichsgericht S. 47, 49 ff. angeführten Urteil des ROHG. und des RG.

ordnung verwiesen wird, ist sie, wie allgemein anerkannt wird,[7] Rechtsnorm geworden. Ihre Gültigkeit wird deshalb jetzt von neuem angefochten, so namentlich von Laband,[8] da bei dem Inhalte der Verkehrsordnung an Rechtssätzen zu ihrem Erlasse wohl das Reich auf Grund des Art. 4 Ziff. 13 und 8 der Verfassung, nicht aber, mangels besonderer Ermächtigung, der Bundesrat zuständig sei.

Gegen Laband verteidigt Harburger[9] die Gültigkeit, indem er sie einmal als Ausführungsverordnung zum Handelsgesetzbuche und als solche von diesem gewollt hinstellt, und indem er dann gegenüber der von der herrschenden Lehre geforderten besonderen Ermächtigung anführt, es genüge auch, wenn nur die Absicht der Gesetzgeber auf Erlaß der Verordnung zweifellos sei. Dies sei bei der Verkehrsordnung nach der dem Entwurfe des Handelsgesetzbuches beigegebenen Denkschrift und nach der Beratung im Reichstage der Fall. Mangels anderweitiger gesetzlicher Bestimmung stehe aber der Erlaß der Verordnung nach Art. 7 der Verfassung dem Bundesrate zu.

Hubrich[10] sucht, wie er ausdrücklich erklärt,

„vom Standpunkte der reichsgerichtlichen Judikatur"

die Gültigkeit der Verkehrsordnung dadurch zu retten, daß er im Anschluß an Rosenberg[11] ausführt, das Reichsgericht stehe auf dem Standpunkte, daß die besondere Ermächtigung zum Erlasse von Rechtsverordnungen durch den Bundesrat nicht bloß expressis verbis, sondern implicite durch konkludente Handlungen und Äußerungen erfolgen könne. Eine derartige stillschweigende Ermächtigung zur Änderung der als Rechtsverordnung sich darstellenden Verkehrsordnung von 1892 liege darin, daß in dieser Änderungen ausdrücklich vorbehalten seien. Indem nun das Handelsgesetzbuch mehrfach auf die „Verkehrsordnung" Bezug nehme, ohne durch Hinzufügung des bestimmten Datums vom 15. 11. 1892 zu erkennen zu geben, daß es bei seinen Normierungen den unveränderten Fortbestand gerade der Verkehrsordnung von 1892 voraussetze, habe es auch den Vorbehalt der Änderung besonders, wenn auch „stillschweigend" anerkannt.[12]

V. Mag dies immerhin der Standpunkt des Reichsgerichtes sein, so ist er doch aus allgemein staatsrechtlichen Gesichtspunkten zu verwerfen, wonach stets eine besondere und ausdrückliche Ermächtigung, entweder allgemein in der Verfassung, oder im einzelnen Gesetze, für den Erlaß einer Rechtsverordnung zu fordern ist.

Wenn nun auch nach der hier vertretenen Ansicht in dem Art. 7

---

[7]) vgl. Laband in der DJZ. 1900 S. 510; Arndt, Staatsrecht S. 313.

[8]) a. a. O. S. 409 ff., DJZ. 1901 S. 61, Staatsrecht Bd. 3 S. 121 ff.

[9]) DJZ. 1901 S. 59 ff.

[10]) Das Reichsgericht usw. S. 54, 55.

[11]) In Hirths Annalen 1902 S. 16.

[12]) Unter ähnlichen Erwägungen sucht auch Kaufmann, DJZ. 1901 S. 185/86 die Gültigkeit der Verkehrsordnung zu halten.

Ziff. 2 der Verfassung eine allgemeine Ermächtigung des Bundesrates zu erblicken ist, so greift diese Bestimmung hier nicht Platz, da durch die besonderen Vorschriften der Art. 42 ff. der Verfassung die Zuständigkeit des Reiches, und also auch des Bundesrates zur Regelung der fraglichen Materie im Verordnungswege ausgeschlossen ist.

Der Bundesrat selbst hat sich auch niemals auf den Art. 7 der Verfassung, sondern immer nur auf die Art. 42 ff. gestützt. Wenn er nun, obwohl er doch sicher den Streit über die Gültigkeit der Ordnungen kannte, sie stets wieder auf dem Verordnungswege geändert und ersetzt hat, so muß er doch selbst ihre Gültigkeit vorausgesetzt haben. Er stützt nun diese, wie v. Jagemann, langjähriger Bevollmächtigter Badens im Bundesrate, darlegt,[13]) nicht auf eigene unmittelbare Zuständigkeit des Reiches,

> „das für Betriebsangelegenheiten lediglich eine Kontrolle, keine Anordnungsgewalt, keine Mittel, keine Verwaltung hat,"

sondern darauf, daß sich die Gliedstaaten zu einer Reihe von Reglements vereinigt hätten, die dem Eisenbahnwesen eine gleichheitliche Grundlage gegeben hätten. Alle diese vereinbarten Ordnungen seien dann vom Bundesrate erlassen, gälten aber nicht dadurch, sondern nur auf dem Umwege für Bayern, daß dasselbe auch da verordnet worden sei.

Daran, daß dies die Auffassung des Bundesrates war und ist, ist nicht zu zweifeln. Es fragt sich nun, ob eine derartige Übertragung des an sich den Einzelstaaten zustehenden Verordnungsrechtes auf das Organ des Reiches, den Bundesrat zulässig ist. Arndt[14]) verneint es, abgesehen davon, daß es fraglich erscheine, ob diese Befugnisübertragung an den Bundesrat unter Ausschluß des Reichstages möglich sei, deshalb, weil die Verordnungen ihre rechtsverbindliche Kraft aus dem Willen der Einzelstaaten nähmen und deshalb von diesen verkündet werden müßten.

M. E. ist folgendes zu erwägen: Im Bundesrate kommt regelmäßig zum Ausdrucke nur der Wille der Einzel*regierungen*, nicht der der Einzel*staaten*. Welches Organ im Einzelstaate zum Erlasse der betreffenden Verordnung zuständig ist, beantwortet sich nach seiner Verfassung. Es braucht dies nicht die Regierung zu sein, oder aber die Regierung kann an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden sein. Ferner wird zu prüfen sein, ob nach dem einzelstaatlichen Verfassungsrechte eine Übertragung der Verordnungsbefugnis zulässig ist. Läßt sich nachweisen, daß das im Einzelstaate zuständige Organ mit dem Erlasse der Verordnung und mit der Ausübung seines Verordnungsrechtes durch den Bundesrat einverstanden, weiterhin, daß es zu der Übertragung auch befugt ist, so wird man die Verordnung des Bundesrates für wirksam ansehen können; sie ist aber dann wohl kaum etwas anderes, als die

---

[13]) Deutsche Reichsverfassung S. 161.
[14]) Verordnungsrecht S. 115.

zusammenfassende Bekundung des Willens der in den Einzelstaaten Verordnungsberechtigten. Es wird dabei aber noch für die rechtliche Wirkung gegenüber den Untertanen des Einzelstaates zu fordern sein, daß dieses Verhältnis in der Bundesratsverordnung zum Ausdruck kommt. Ein Nachweis dieser Voraussetzungen ist bei Erlaß der fraglichen Verordnungen durch den Bundesrat nicht erbracht. Unzweifelhaft wird aber dieselbe Wirkung erzielt, wenn die Verordnungen außer vom Bundesrate auch von dem im Einzelstaate zuständigen Organe erlassen sind, wie dies auch im Bahnpolizeireglement von 1885 ausdrücklich vorgesehen war.[15])

Nach alledem halte ich die Eisenbahnverordnungen des Bundesrates von sich selbst aus für rechtsunwirksam und nur in den Einzelstaaten für gültig, in denen sie nochmals als einzelstaatliche Verordnungen ergangen sind.[16])

VI. Aus dem Gebiete des Eisenbahnwesens ist noch zu besprechen die Bundesratsverordnung vom 2. 2. 1899 (RGBl. S. 11) und die diese ersetzende vom 17. 7. 1904 (RGBl. S. 317) betr. die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Beförderung von lebendem Geflügel auf den Eisenbahnen. Beide sind erlassen auf Grund der Art. 42, 43 der Verfassung. Sie lehnen sich an die entsprechenden Verordnungen vom 26. 7. 1899 (Zentralblatt für das Deutsche Reich S. 288) und 16. 7. 1904 (RGBl. S. 311) betr. die Ausführung des Gesetzes über die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Viehbeförderungen auf Eisenbahnen vom 25. 2. 1876 (RGBl. S. 163) an. Während diese Bestimmungen auf Grund der im § 4 des Gesetzes erteilten Ermächtigung ergangen sind, sind die ersteren Verordnungen ohne solche ergangen, da das Gesetz sich nicht auf die Beförderung von Geflügel bezieht. Sie enthalten nun im allgemeinen Verwaltungsvorschriften, in der Bestimmung aber, daß die Eisenbahnverwaltungen für die vorgeschriebene Desinfektion Gebühren erheben dürfen, Rechtsnormen. Mangels besonderer Ermächtigung des Bundesrates zu ihrem Erlasse dürften sie aus den für die Betriebs- und Verkehrsordnung entwickelten Gründen ungültig sein.

§ 10.

cc) Auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens.

I. Die von Arndt[1]) besprochenen Bundesratsbeschlüsse auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens vom 25. 6. 1869 betr. die

[15]) Laband, Staatsrecht Bd. 3 S. 113 Anm. 2.

[16]) Weil dies nicht geschehen, in Hamburg zudem zum Erlasse des Bahnpolizeireglements Zustimmung der Bürgerschaft notwendig ist, haben das Hamburger Amts- und Landgericht unter Verneinung eines dem Bundesrate aus eigener Macht zustehenden Verordnungsrechtes auf diesem Gebiete die Betriebsordnung für nicht verbindlich erklärt, Beschlüsse vom 16. 1. und 27. 2. 1896, abgedruckt im Archiv für öffentl. Recht Bd. 11 S. 574.

[1]) Verordnungsrecht S. 119 ff.

Benützung der öffentlichen Straßen und vom 21. 12. 1868 betr. die Verpflichtungen der Eisenbahnen kommen hier nicht in Betracht, obwohl sie zweifellos Rechtsnormen enthalten, da beide keine unmittelbar rechtsverbindliche Kraft beanspruchen. Der erstere ist zudem ersetzt durch das Telegraphenwegegesetz vom 18. 12. 1899 (RGBl. S. 705). Im übrigen steht das Verordnungsrecht auf diesem Gebiete nach Art. 50 der Verfassung dem Kaiser zu.

II. Die Bedeutung des Art. 48 Abs. 2 der Verfassung für unsere Frage ist oben [2]) beleuchtet.

§ 11.

dd) Auf dem Gebiete des Militärwesens.

I. Auf dem Gebiete des Heerwesens steht hinsichtlich des Landheeres dem Bundesrate das Verordnungsrecht zur Ausführung der Reichsmilitärgesetze im Umfange des Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung zu. [1]) Im übrigen besteht auf Grund der Art. 61 und 63 der Verfassung das für das ganze Reich mit Ausnahme von Bayern maßgebende preußische Verordnungsrecht. Insoweit dieses Platz greift, wird man Arndt [2]) recht geben müssen, daß auch die in Preußen maßgebenden Grundsätze über den Umfang des Verordnungsrechtes anzuwenden sind, daß darin also auch Rechtsverordnungen enthalten sein können und sind.

Auf dem für den Bundesrat hierdurch und durch zahlreiche Ermächtigungen des Kaisers in einzelnen Gesetzen [3]) beschränkten Verordnungsgebiete hat er nur wenige Verordnungen erlassen, die teilweise nur reine Verwaltungsverordnungen sind, [4]) oder aber, soweit sie Rechtsnormen enthalten, auf besonderer gesetzlicher Ermächtigung beruhen. [5]) Eine lediglich auf Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung gestützte Rechtsverordnung ist nicht ergangen.

II. Das Verordnungsrecht für die Kriegsmarine steht nach Art. 53 der Verfassung dem Kaiser zu.

---

[2]) S. 15 ff.

[1]) vgl. Arndt, Verordnungsrecht S. 132, Staatsrecht S. 457; Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 513/14.

[2]) Verordnungsrecht S. 134 ff., Staatsrecht S. 458/59.

[3]) vgl. Arndt, Verordnungsrecht S. 133 Anm. 2; Laband, Staatsrecht Bd. 4 S. 18 Anm. 2.

[4]) Wie z. B. die Ausführungsverordnungen vom 22. 2. 1875 (RGBl. S. 142) zum Militärpensionsgesetze vom 27. 7. 1871 und vom 2. 6. 1892 (RGBl. S. 668) und 12. 12. 1898 (RGBl. S. 1305) zum Gesetze vom 10. 5. 1892 (RGBl. S. 661) betr. die Unterstützung von Familien der zu Friedensübungen einberufenen Mannschaften.

[5]) So die Grundsätze vom 7. und 21. 3. 1882 (RGBl. S. 123) und 25. 7. 1899 (Zentralblatt S. 268) betr. die Besetzung der Subaltern- und Unterbeamtenstellen bei Reichs-, Staats- und Kommunalbehörden usw. auf Grund der Ermächtigung im § 77 des Militärpensionsgesetzes vom 27. 6. 1871. Darüber unten § 13 III, 2.

§ 12.

ee) Auf dem Gebiete des Seewesens.

I. Auf dem Gebiete des Seewesens ist ergangen die Schiffsvermessungsordnung vom 5. 7. 1872 (RGBl. S. 270), die mehrfach geändert und ersetzt ist, jetzt gültig in der durch Bekanntmachung vom 1. 3. 1895 (RGBl. S. 160 ff.) festgestellten Fassung.[1]) Sie ist erlassen „auf Grund des Art. 54 der Reichsverfassung", der im Abs. 2 lautet:

> „Das Reich hat das Verfahren zur Ermittelung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen, die Ausstellung der Meßbriefe, sowie der Schiffszertifikate zu regeln und die Bedingungen festzustellen, von welchen die Erlaubnis zur Führung eines Seeschiffes abhängig ist."

Es ist streitig, ob die Vermessungsordnung im Wege der Verordnung ergehen konnte. Für gänzlich ungültig hält sie Haenel,[2]) während Laband,[3]) das Recht des Bundesrates zum Erlasse von Rechtsverordnungen auf Grund des Art. 7 der Verfassung leugnend, sie insoweit für ungültig erklärt, als sie nicht bloße Verwaltungsvorschriften für die Schiffsvermessungsbehörden enthält. v. Seydel[4]) und Arndt[5]) dagegen erachten sie für gültig. Ersterer führt die Gültigkeit auf die Entstehungsgeschichte der Bestimmung zurück, aus der hervorgehe, daß man nicht beabsichtigt habe, die Angelegenheit der Gesetzgebung zu überweisen, in welchem Falle man sie wohl in das Verzeichnis des Art. 4 der Verfassung eingestellt haben würde.

Arndt stützt seine Ansicht darauf, daß Art. 7 der Verfassung dem Bundesrate das Recht zum Erlasse von Rechtsverordnungen da gebe, wo ihr Inhalt herkömmlich im Verordnungswege erlassen worden sei.

In der Praxis ist die Gültigkeit bisher nicht angefochten worden.[6]) Man wird sie auch als bestehend annehmen müssen, einmal aus den von v. Seydel angeführten Gründen, und ferner deshalb, weil das grundsätzliche Verordnungsrecht des Bundesrates aus Art. 7 der Verfassung sich auch auf solche Rechtsverordnungen erstreckt, die zur Ausführung der Reichsverfassung notwendig werden.[7])

II. Die von Arndt[8]) noch erwähnte, auf Grund des Art. 7 der Verfassung zur Ausführung des Gesetzes vom 25. 10. 1867 (BGBl.

---

[1]) Die einzelnen Änderungen und Ergänzungen vgl. bei v. Roenne, Komment. S. 247/48.

[2]) Staatsrecht S. 281.

[3]) Staatsrecht Bd. 3 S. 189.

[4]) Komm. S. 304.

[5]) Verordnungsrecht S. 139 f., Staatsrecht S. 254.

[6]) vgl. v. Jagemann, Reichsverfassung S. 183, der die Streitfrage erwähnt, ohne zu ihr Stellung zu nehmen.

[7]) vgl. oben S. 11, 12.

[8]) Verordnungsrecht S. 142 f.

S. 35) betr. die Nationalität der Kauffahrteischiffe und des Gesetzes vom 28. 6. 1873 (RGBl. S. 184) betr. die Registrierung und die Bezeichnung der Kauffahrteischiffe ergangene Bundesratsverordnung vom 13. 11. 1873 (RGBl. S. 367) enthielt zweifellos Rechtsnormen, ohne daß der Bundesrat zu ihrem Erlasse besonders durch diese Gesetze ermächtigt gewesen wäre. Sie ist jetzt ersetzt durch die Verordnung vom 10. 11. 1899 (Zentralblatt S. 380) zur Ausführung des § 25 des Flaggengesetzes vom 22. 6. 1899 (RGBl. S. 319), durch den der Bundesrat zum Erlasse besonders ermächtigt ist.

III. Dagegen erscheinen nach den oben[9]) entwickelten Grundsätzen die vom Bundesrate

„auf Grund des durch das Gesetz vom 3. 3. 1873 (RGBl. S. 47) erweiterten Art. 4 und Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung"

beschlossenen Grundsätze über die Bezeichnung der Fahrwässer und Untiefen in den deutschen Küstengewässern vom 31. 7. 1887 (RGBl. S. 387) als nicht zu Recht ergangen.[10]) Dadurch, daß das Gesetz vom 3. 3. 1873 als Erweiterung des Art. 4 Ziff. 9 der Verfassung ergangen ist, ist für die bezeichnete Materie die Regelung durch Verordnung anstatt durch Gesetz ausgeschlossen. Indessen wird die Verordnung, die sich wohl lediglich an die Behörden wendet, tatsächlich kaum angefochten werden. Sie zeigt aber, daß der Bundesrat selbst seine Verordnungsbefugnis für sehr weitgehend gehalten hat.

IV. Hier ist schließlich noch zu besprechen die in ihrer Form eigentümliche Bekanntmachung vom 31. 1. 1875 (Zentralblatt S. 124), die lautet:

„Nachdem der Bundesrat beschlossen hat, die Regierungen der Seeuferstaaten um Erlaß der nachstehenden Not- und Lotsensignalordnung für Schiffe auf See und in den Küstengewässern zu ersuchen, wird dieselbe mit dem 1. 3. 1875 in Kraft treten . . .
Das Reichskanzleramt, (gez.) Eck."

Diese Form und die Stelle, von der aus die Ordnung bekannt gemacht wird, zeigen, daß sie keine Verordnung des Bundesrates sein soll. Da § 145 des StGB. die Übertretung einer derartigen Ordnung mit Strafe bedroht, so ist sie unzweifelhaft Rechtsverordnung; da aber ferner § 145 StGB. den Erlaß der Verordnung dem Kaiser überträgt, so waren weder der Bundesrat, noch der Reichskanzler, noch die Einzelstaaten zu ihrem Erlaß zuständig. Der Bekanntmachung vom 31. 1. 1875 kommt also keinerlei Bedeutung zu. Der Mangel ist jedoch dadurch geheilt, daß dieselbe Ordnung unter dem 14. 8. 1876 (RGBl. S. 187) als Verordnung des Kaisers mit Bezugnahme auf § 145 des StGB. wiederholt ist.[11])

---

[9]) S. 12.

[10]) vgl. auch Haenel, Staatsrecht S. 281.

[11]) Sie ist durch kaiserl. Verordnungen vom 9. 5. 1897 (RGBl. S. 203) und 5. 2. 1906 (RGBl. S. 115) abgeändert worden und als „Seestraßenordnung" vom 5. 2. 1906 (RGBl. S. 120) neu bekannt gemacht worden.

§ 13.

γ) Die Rechtsprechung.

I. Arndt beruft sich in seinen neueren Schriften zur Unterstützung seiner Ansicht, sowohl dafür, daß die Reichsverfassung nur Gesetze und Verordnungen im formellen Sinne kenne, wie auch dafür, daß der Bundesrat ohne besondere gesetzliche Ermächtigung lediglich auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung Rechtsverordnungen erlassen könne, auf Entscheidungen des Reichsgerichts, die in allen Punkten für seine Lehre sprächen.

II. Was die Ansicht anlangt, daß das Reichsgericht auf dem Boden des formellen Gesetzesbegriffes stehe, so ist Arndt durch Hubrich[1]) eingehend widerlegt worden. Hubrich weist nach, daß das Reichsgericht den Unterschied zwischen formellen und materiellen Gesetzen genau kennt und zur Anwendung bringt. Die Frage ist hier nur insoweit von Belang, als damit auch die Anwendung des Unterschiedes zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen durch das Reichsgericht zusammenhängt. Die hierauf sich beziehenden Entscheidungen hat Hubrich ebenfalls zusammengestellt und eingehend besprochen.[2]) Es ergibt sich aus ihnen, daß dem Reichsgericht auch die Unterscheidung zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen bekannt ist und in seinen Entscheidungen zugrunde gelegt wird.

III. Das Reichsgericht steht auf dem Boden der herrschenden Lehre, es erachtet Rechtsverordnungen nur auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung für zulässig, nur insoweit abweichend, als es gegebenenfalls zuläßt, diese besondere Ermächtigung aus dem Sinne des Gesetzes zu entnehmen.[3]) Es versteht ferner unter den „Verwaltungsvorschriften" des Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung nur Verwaltungsverordnungen.

1. So heißt es in dem Urteile des III. Strafsenates vom 15. 6. 1891[4]):

> „Nach Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung dürfen die vom Bundesrate beschlossenen Ausführungsverordnungen — ohne im Gesetze gegebene anderweitige Ermächtigung – Rechtsvorschriften überhaupt nicht aufstellen; sie dienen vielmehr als Verwaltungsverordnungen nur dazu, die im Gesetze beim Eintritt gewisser Vorkommnisse vorgesehenen Handlungen zu gebieten, einzuschränken oder zu verbieten, die Modalitäten, unter denen die Handlungen zu vollziehen, zu bezeichnen, die Tätigkeit, sowie das Verhalten der Behörden bei der weiteren Ausführung des die Stütze der Verordnung bildenden Gesetzes zu regeln, nicht aber dazu, eine Rechtsverordnung bezw. Rechtssätze zu normieren (vgl. Laband, 2. A. I § 58 S. 590 f.; Schulze, D. StR. Bd. 2 S. 169)."

---

[1]) Das RG. usw. S. 10 ff.
[2]) a. a. O. S. 10 ff., S. 24 ff.
[3]) Wie bei der Eisenbahnbetriebsordnung, vgl. oben S. 22.
[4]) Entsch. Bd. 22 S. 48.

Deshalb erachtet das angezogene Urteil die kaiserl. Verordnung vom 6. 3. 1883 (RGBl. S. 31) betr. das Verbot der Einfuhr von Schweinen, Schweinefleisch und Würsten amerikanischen Ursprungs und die auf Grund des § 2 dieser Verordnung ergangenen Ausführungsbestimmungen vom 12. 4. 1883 (Zentralblatt S. 92) insoweit für rechtlich unwirksam, als sie

> „vom gemeinen Rechte abweichende Beweisregeln, nach welchen der Nachweis des amerikanischen Ursprungs zu führen sei",

damit also Rechtsnormen aufstellen.

Das Reichsgericht irrt aber, wenn es die Verordnung auf die im § 2 des Gesetzes vom 23. 6. 1880 (RGBl. S. 153) betr. die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen den Landesbehörden erteilte Ermächtigung zurückführt. Die Verordnung ist keine kaiserliche, sondern eine Verordnung des Bundesrats, auf Grund des § 2 des Vereinszollgesetzes vom 1. 7. 1869 ergangen. Es handelt sich, wie das Verbot der Einfuhr auch von Schweinefleischwaren ergibt, nicht um Abwendung einer Viehseuche, sondern um Abwendung der Trichinose, also einer den Menschen gefährlichen Krankheit.[5]) Dies erhellt auch aus der im § 3 ausgesprochenen Aufhebung der gleichartigen Verordnung vom 25. 6. 1880 (RGBl. S. 151), die nur die Einfuhr von Schweinefleischwaren verbot. Die Abwehr der den Menschen drohenden Krankheiten gebührt auf Grund des § 2 des Vereinszollgesetzes dem Bundesrate, und die infolgedessen erlassenen Aus- und Einfuhrverbote können Rechtsnormen enthalten, die aber nicht contra legem sein dürfen. Insofern ist die Verordnung vom Reichsgericht mit Recht als rechtlich unwirksam erklärt worden. Wohl auf Grund dieses Urteils hat der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen vom 12. 4. 1883 am 19. 11. 1891 (Zentralblatt S. 314) außer Kraft gesetzt.

Begreift das Reichsgericht in dieser Entscheidung die Verwaltungsvorschriften auch weiter als die herrschende Meinung, indem es ihnen das Recht zum Gebote und Verbote beim Eintritte der im Gesetze vorgesehenen Vorkommnisse zuspricht, so erklärt es doch mit klaren Worten, daß der Bundesrat auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung zum Erlasse von Rechtsvorschriften nicht zuständig sei.

> 2. Ebenso sagt der IV. Zivilsenat im Urteile vom 25. 11. 1897,[6])
> „daß es zur gültigen Erlassung von Rechtsverordnungen durch den Bundesrat auch angesichts des Art. 7 Ziff. 2 der Reichsverfassung einer besonderen reichsgesetzlichen Ermächtigung für den Bundesrat bedürfe".

Diese Ermächtigung sieht er bei der Auslegung der streitigen Grundsätze des Bundesrates vom 7. und 21. 3. 1882 (Zentralblatt S. 123 ff.) für die Besetzung der Subaltern- und Unterbeamtenstellen, denen er zutreffend

---

[5]) vgl. Delbrück, Art. 40 S. 24/25 und wegen der Form der Verordnung Arndt, Verordnungsrecht S. 96.

[6]) Entsch. Bd. 40 S. 70.

Rechtsnormeigenschaft beilegt,[7]) im § 77 des Militärpensionsgesetzes vom 27. 6. 1871 (RGBl. S. 275). Von denselben Erwägungen hinsichtlich dieser Grundsätze geht der III. Zivilsenat im Urteile vom 26. 3. 1901 (Bd. 48 S. 84 ff.) aus.

3. Ähnliche Stellung nehmen auch andere Senate ein. Mit Rücksicht auf die eingehende Besprechung Hubrichs, auf die ich verweise, nehme ich von einer Darstellung im einzelnen hier Abstand.

IV. Arndt[8]) sieht in den Urteilen vom 25. 11. 1897 und 26. 3. 1901 eine Bestätigung seiner Lehre in allen Punkten. Wenn man diese Urteile aber im Zusammenhange liest und nicht lediglich einzelne Sätze herausnimmt, muß man sich wundern, wie Arndt zu seiner Ansicht kommt. Gerade das Gegenteil von ihr steht in ihnen, wie ihn denn auch Hubrich[9]) treffend an der Hand jener Urteile widerlegt.

Dagegen ist in den Urteilen eine eingehende Begründung, weshalb unter den Verwaltungsvorschriften des Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung nur Verwaltungsverordnungen zu verstehen sein sollen, nicht gegeben; in dieser Hinsicht wird lediglich auf die Vertreter der herrschenden Lehre, insbesondere auf Laband Bezug genommen.

§ 14.

δ) Ergebnis.

I. In den vorstehenden Darlegungen habe ich versucht nachzuweisen, daß die Auslegung des Wortes „Verwaltungsvorschriften" im Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung in dem dort gegebenen Zusammenhange es wohl zuläßt, daß darunter auch Rechtsverordnungen mitzuverstehen seien, mit anderen Worten, daß in dieser Bestimmung eine allgemeine Ermächtigung des Bundesrates zum Erlasse von Rechtsverordnungen zu erblicken ist.

II. Freilich steht die herrschende Lehre und, auf sie gestützt, auch das Reichsgericht auf einem anderen Standpunkte, indem sie den Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung nur auf Verwaltungsverordnungen beziehen und mangels einer allgemeinen Ermächtigung zum Erlasse von Rechtsverordnungen durch den Bundesrates eine jedesmalig besondere Übertragung des Rechtsverordnungsrechtes an ihn verlangen.

III. Andererseits hat der Bundesrat eine Reihe von Verordnungen erlassen, denen wenigstens in einigen Bestimmungen Rechtsnormeigenschaft zukommt; er hat sich also selbst hierzu für berechtigt gehalten. Diese

[7]) Diese Eigenschaft bestreitet Laband, Archiv für öffentl. Recht Bd. 18 S. 315 ff. zu Unrecht. Gerade die im Streit befangenen Vorschriften über das den probeweise beschäftigten Militäranwärtern zu gewährende Entgelt haben zweifellos Rechtssatzeigenschaft, indem sie den Anwärtern ein Anrecht auf dieses Entgelt geben.

[8]) Selbständiges Verordnungsrecht S. 17 ff., Komm. zur RV. S. 120.

[9]) Das Reichsgericht usw. S. 21 ff.

Berechtigung läßt sich, soweit den Verordnungen Gültigkeit zukommt, auf die hier vertretene Auslegung der Bestimmungen des Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung zurückführen.

Der Bundesrat hat aber, wie v. Jagemann darlegt,[1]) die Streitfrage wohl gekannt und sich der strengeren, herrschenden Ansicht allmählich angepaßt. Deshalb werden in die neueren Gesetze nach Bedarf ausdrückliche Ermächtigungen aufgenommen.

V. Hieraus erklärt sich auch die verhältnismäßig geringe Zahl der ohne besondere Ermächtigung ergangenen Verordnungen des Bundesrates und der Umstand, daß die oben besprochenen Verordnungen meist ältere sind, oder doch auf ältere zurückzuführen sind, und ferner, daß ursprünglich ohne besondere Ermächtigung ergangene Verordnungen durch spätere ersetzt worden sind, die sich auf eine solche stützen.[2])

§ 15.

b) Rechtsverordnungen des Bundesrates auf Grund besonderer Ermächtigung.

I. Wie schon oben[1]) erwähnt, kann durch ein Reichsgesetz dem Bundesrate der Erlaß von Rechtsverordnungen besonders übertragen werden; es geschieht dies trotz der allgemeinen Ermächtigung des Art. 7 der Verfassung, um ihm das Verordnungsrecht in einem weiteren oder engeren Umfange als dort bestimmt zuzuteilen, oder es an Bedingungen zu knüpfen, oder aber auch um dadurch zu zeigen, daß der Gesetzgeber den Erlaß einer Ausführungsverordnung fordere, schließlich neuerdings nach der Darlegung v. Jagemanns im Entgegenkommen gegen die herrschende Lehre, um jeden Zweifel über die Gültigkeit der ergehenden Verordnungen auszuschließen.

II. Innerhalb dieses Rahmens finden sich die verschiedensten Arten der Übertragung des Verordnungsrechts.

Neben Gesetzen, die lediglich eine Ermächtigung des Bundesrates zur Regelung einer bestimmten Angelegenheit enthalten,[2]) gibt es solche, die ihm ganz allgemein den Erlaß der erforderlichen Ausführungsbestimmungen übertragen, andere schreiben die Richtung vor, in der sich diese Ausführungsbestimmungen zu bewegen haben; dies ist die größte Anzahl.

---

[1]) RV. S. 94.

[2]) Wie z. B. die oben (S. 28) besprochene Verordnung vom 13. 11. 1873 (RGBl. S. 367), die durch die Verordnung vom 10. 11. 1899 (Zentralbl. S. 380) ersetzt ist.

[1]) S. 11.

[2]) z. B.: Gesetz vom 30. 1. 1892 (RGBl. S. 300) — Verordnung vom 31. 1. 1892 (RGBl. S. 301) und Gesetz vom 11. 5. 1898 (RGBl. S. 175) — Verordnung vom 11. 6. 1898 (RGBl. S. 909) wegen Gewährung der Meistbegünstigung an Spanien und an das britische Reich.

Weitere Ermächtigungsgesetze ordnen die Anhörung einer Reichsbehörde vor Erlaß der Verordnung an[3]) oder die Vorlegung der erlassenen Verordnungen des Bundesrates an den Reichstag zur Kenntnisnahme,[4]) oder aber sie behalten die Genehmigung des nächstfolgenden Reichstages vor.[5]) In diesem Falle treten die Verordnungen erst verbindlich in Kraft, wenn der Reichstag seine Genehmigung erteilt hat. Versagt er diese, so sind sie gegenstandslos, man wird aber doch die Pflicht des Bundesrates, ihr Außerkrafttreten auch formell auszusprechen, annehmen müssen.

Schließlich wird in einigen Fällen der Bundesrat ermächtigt, zunächst rechtsgültige Verordnungen zu erlassen, die aber dem nächsten Reichstag zur Genehmigung vorzulegen und im Nichtgenehmigungsfalle außer Kraft zu setzen sind.[6])

III. Dadurch, daß die besonderen Ermächtigungen zum Erlasse von Ausführungsverordnungen, in immer größerem Umfange in die einzelnen Reichsgesetze aufgenommen werden, verliert die Streitfrage, ob der Bundesrat auch ohne sie zu ihrem Erlasse, soweit sie Rechtssätze enthalten, befugt ist oder nicht, wesentlich an Bedeutung.

§ 16.

c) Wirkung der Rechtsverordnungen.

I. Da die Rechtsverordnungen mit der herrschenden Lehre als Gesetze im materiellen Sinne anzusehen sind, so findet die Bestimmung des Art. 2 der Reichsverfassung auf derartige Verordnungen des Bundesrates Anwendung, d. h. diese gehen dem entgegenstehenden Landesrechte vor, mag es im Gesetzes- oder Verordnungswege ergangen sein. Es folgt ferner daraus, daß sie auch die bindende Kraft der Reichsgesetze haben, so daß sie unmittelbar durch ihre vom Reiche erfolgte Verkündung Wirksamkeit gegen jedermann, gegen die Reichs- und Staatsbehörden, Gerichte und Verwaltungsbehörden, sowie gegen die Untertanen erlangen. Den Gerichten steht jedoch auf jeden Fall die Prüfung ihrer Gesetzmäßigkeit zu.[1])

II. Da das Reichsverordnungsrecht grundsätzlich dem Bundesrate zusteht, so haben die Landesbehörden das Recht zum Erlasse von Rechtsverordnungen zu Reichsgesetzen nur dann, wenn es ihnen besonders übertragen ist. Ist es ihnen neben dem Verordnungsrechte des Bundesrates erteilt,[2]) so bleiben ihre Verordnungen nur so lange in Kraft, wie nicht der Bundesrat von seinem Verordnungsrechte Gebrauch gemacht hat, und

---

[3]) So § 10 der Maß- und Gewichtsordnung vom 17. 8. 1868 (BGBl. S. 473) die der Normalaichungskommission.

[4]) So namentlich die zum Titel VII der Gewerbeordnung ergehenden der §§ 105d, 105e, 114a, 120e, 139a.

[5]) So z. B. § 16 der Gewerbeordnung.

[6]) z. B. § 56b der Gewerbeordnung.

[1]) vgl. Arndt, Verordnungsrecht S. 215; Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 98.

[2]) z. B. §§ 120e, 139h der Gewerbeordnung.

treten von selbst außer Kraft in dem Augenblicke, in dem die Bundesratsverordnung ergeht.

§ 17.

3. Verwaltungsverordnungen.

I. Im Gegensatze zu dem Streite über das Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates herrscht darüber Einigkeit, daß er auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 der Verfassung Verwaltungsverordnungen in dem Sinne als Verordnungen an die Verwaltungsbehörden erlassen darf, sowie daß er auch das Organisationsrecht in dem oben[1]) dargelegten Umfange hat. Soweit hierfür eigene Reichsbehörden in Betracht kommen, ist das Recht des Bundesrates ein unmittelbares, soweit aber hierfür die Behörden der Einzelstaaten in Betracht kommen, ist es wie das Verwaltungsverordnungsrecht des Reiches überhaupt nur ein mittelbares. Das Verwaltungsverordnungsrecht ist in der Dienstgewalt der Behördenordnung begründet; das Reich hat nun aber lediglich die Rechte, die ihm besonders beigelegt sind. Aus diesem Grunde steht ihm ein Recht, unmittelbar über die Behörden der Einzelstaaten zu verfügen und ihnen Anordnungen zu erteilen, nicht zu, es sei ihm denn in einem besonderen Gesetze eingeräumt.

II. Daraus ergibt sich, daß das Reich und der Bundesrat wohl allgemeine Verwaltungsverordnungen erlassen können, daß diese aber gegenüber den Behörden der Einzelstaaten erst durch die Anordnungen der Regierungen diese verbindliche Kraft erlangen. Die Einzelstaaten und ihre Regierungen dagegen werden durch die ihnen bekannt gegebenen Verordnungen verpflichtet, sie durch entsprechende Anordnungen zur Durchführung seitens der Behörden zu bringen.[2]) So finden wir denn auch, daß in Preußen die vom Bundesrate beschlossenen Verwaltungsverordnungen, die im Reichsgesetzblatte oder Zentralblatte für das Deutsche Reich veröffentlicht sind, nochmals besonders erlassen und zum Teil mit näheren Anweisungen versehen worden sind.[3])

---

[1]) S. 13.

[2]) vgl. Arndt, Komm. z. RV. S. 124; Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 193, 194; v. Seydel, Komm. S. 142.

[3]) So z. B.: die Bundesratsverordnungen vom 22. 2. 1875 (Zentralbl. S. 142) betr. die Ausführung des Militärpensionsgesetzes vom 27. 6. 1871 im MinBl. f. i. V. 1875 S. 146; vom 16. 5. 1882 (Zentralbl. S. 309) betr. Einrichtung der Strafregister und die wechselseitige Mitteilung der Strafurteile im JustMinBl. 1882 S. 279 — wenn Haenel, Staatsrecht S. 281, diese Verordnung für ungültig hält, so übersieht er, daß sie lediglich Verwaltungsverordnung und zur Ausführung der Strafprozeßordnung ergangen ist —, die Verordnungen vom 24. 6. 1885 (Zentralbl. S. 270) betr. die Vollstreckung von Gesamtstrafen bei Festsetzung der Einzelstrafen von Gerichten verschiedener Bundesstaaten im JustMinBl. 1885 S. 309; vom 9. 10. 1896 (Zentralbl. S. 492) betr. Führung der Börsenregister im JustMinBl. 1896 S. 327; vom 3. 11. 1898 (Zentralbl. S. 438) betr. Vereins- u. Güterrechtsregister im JustMinBl. 1899 S. 23.

§ 18.

4. Weiterübertragung des Verordnungsrechts.

I. Die Frage, ob der auf Grund allgemeiner oder besonderer Ermächtigung zum Erlasse von Verordnungen Berechtigte sein Verordnungsrecht weiter an einen anderen übertragen darf, ist bestritten.

Laband,[1]) Hensel,[2]) Rosin[3]) verneinen die Frage allgemein. Im besonderen hält Laband eine weitere Übertragung des dem Bundesrate besonders erteilten Verordnungsrechtes an den Reichskanzler für unzulässig, ebenso wie umgekehrt den Erlaß einer dem Reichskanzler übertragenen Verordnung durch den Bundesrat.

Dagegen erachtet Jellinek[4]) mangels entgegenstehender besonderer Bestimmung die Übertragung des Verordnungsrechtes seitens des Staatsoberhauptes an die Behörden für zulässig, ebenso Arndt,[5]) dieser jedoch mit der Ausnahme, daß die Übertragung nicht mit den ausgesprochenen oder ersichtlichen Absichten des Gesetzes in Widerspruch steht.

II. Die Weiterübertragung des Verordnungsrechtes des Reichskanzlers, das ja selbst stets ein besonders übertragenes ist, an den Bundesrat ist gewiß unzulässig. Dadurch daß das Verordnungsrecht einem anderen Organe als dem Bundesrate, dem es grundsätzlich zusteht, übertragen wird, zeigt der Gesetzgeber deutlich, daß er das Recht des Bundesrates ausschließen will. Falsch ist es daher, wenn das Reichsgericht in der oben[6]) besprochenen Entscheidung des III. Strafsenates vom 15. 6. 1891 (Entsch. Bd. 22 S. 48) annimmt, daß eine gesetzliche Übertragung des Verordnungsrechtes an die Landesbehörden eine solche auch an den Bundesrat enthalte:

> „. . . Die Verordnung, zu welcher das Gesetz vom 23. 6. 1880 . . . im § 2 den einzelnen Landesregierungen und deren Organen, und um so mehr der Reichsregierung und deren Organ, dem Bundesrate, die Ermächtigung erteilt . . ." [7])

Was dagegen die Weiterübertragung des Verordnungsrechtes seitens des Bundesrates an den Reichskanzler oder andere Organe anlangt, wird man den Ausführungen Arndts sich nicht verschließen können, daß von dem Träger der Souveränität, im Reiche also dem Bundesrate, nicht verlangt werden kann, die ins einzelne gehenden und für die verschiedenen Orte verschiedenen Regeln selbst zu erlassen, daß andrerseits der Gesetz-

---

1) Staatsrecht Bd. 2 S. 92, 96 Anm. 1.
2) In Hirths Ann. 1882 S. 26.
3) Polizeiverordnungsrecht S. 214.
4) Gesetz und Verordnung S. 392.
5) Verordnungsrecht S. 169 ff., Staatsrecht S. 203 ff.
6) S. 29.
7) Über die auch anderweitig verfehlte Grundlage des Urteils vgl. oben S. 30.

geber dies fordern kann, daß also außer für diesen letzteren Fall die Weiterübertragung für zulässig zu erachten ist. Dies ist auch die im Reiche geübte Praxis, es enthalten Bundesratsverordnungen weitere Ermächtigungen sowohl des Reichskanzlers wie der Reichs- und Landesbehörden.[8]) Hinsichtlich der Verwaltungsverordnungen sind diese zudem nur insoweit beschränkt, als das Reich von seinem Verordnungsrechte Gebrauch gemacht hat. Insofern bedarf es also gar nicht einmal einer besonderen Übertragung des Verordnungsrechtes.

§ 19.

5. Form der Verordnungen, Verkündigung, Außerkraftsetzung.

I. Die Verordnungen werden vom Bundesrate nach Art. 7 Abs. 3 der Verfassung mit einfacher Stimmenmehrheit beschlossen, wobei aber die Stimme Preußens nach Art. 37 der Verfassung bei Beratungen auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens den Ausschlag gibt, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschrift und Einrichtung ausspricht.

Die Festsetzung des Inhalts der Verordnung kann im Bundesrate selbst erfolgen, oder es können die verbündeten Regierungen den ihnen im Bundesrate vorgelegten Vorschriften ihre Zustimmung erteilen.

Über die Form der Verordnungen sind in der Verfassung keinerlei Bestimmungen getroffen; nur mitunter schreibt ein Gesetz die Form vor,[1]) im allgemeinen ist sie aber freigestellt.

II. Die regelmäßige Form der Verkündigung der Bundesratsverordnungen ist die der Bekanntmachung seitens des Reichskanzlers in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Bundesrates.[2]) Infolgedessen müßte sich seine Vertretung nach den Vorschriften des Art. 15 der Verfassung — schriftliche Substitution eines anderen Mitglieds des Bundesrates — regeln. Meist ergehen aber die Bekanntmachungen unter Zeichnung eines Stellvertreters des Reichskanzlers. Dies geschieht wohl, wie Laband[3]) mit Recht annimmt, aus Zweckmäßigkeitsgründen, wenn auch meist die

---

[8]) vgl. außer den bei Arndt, Verordnungsrecht S. 175, 176, Staatsrecht S. 205 aufgeführten Beispielen die Bundesratsverordnung vom 6. 7. 1878 (Zentralbl. S. 403) zur Ausführung des Spielkartenstempelgesetzes vom 3. 7. 1878, ferner die Bekanntmachung des Reichseisenbahnamts vom 13. 7. 1896 (Zentralbl. S. 301) betr. Abweichung von den Bestimmungen der Eisenbahnverkehrsordnung, die sich ausdrücklich auf eine vom Bundesrat erteilte, nach außen aber nicht zum Ausdruck gekommene Ermächtigung beruft.

[1]) Wie z. B. § 30 des Viehseuchengesetzes vom 1. 5. 1894 (RGBl. S. 410) die Form der Instruktion — dazu Bundesratsinstruktion vom 27. 6. 1895 (RGBl. S. 357).

[2]) Laband im Arch. für öffentl. Recht Bd. 18 S. 335.

[3]) a. a. O. S. 336.

unterzeichneten Beamten gleichzeitig Mitglieder des Bundesrates sind;[4]) insofern hat diese Frage wohl nur geringe praktische Bedeutung.

Nicht ausgeschlossen ist, daß Bundesratsverordnungen vom Kaiser ausgefertigt und verkündet werden, wie ja die dem Verordnungsrechte des Bundesrates unterliegenden Aus- und Einfuhrverbote meist in dieser Form ergehen.[5])

Wird die Verordnung auf Grund besonderer Ermächtigung erlassen, so erscheint eine Bezugnahme auf das ermächtigende Reichsgesetz wohl angebracht, sie ist aber nicht notwendig;[6]) es finden sich Verordnungen sowohl mit dieser Verweisung, wie solche ohne sie.

IV. Während die Verwaltungsverordnungen des Bundesrates, die den Behörden der Einzelstaaten gegenüber nicht unmittelbar wirksam werden, sondern nur Pflichten der Einzelregierungen begründen, lediglich diesen zugestellt zu werden brauchen, müssen die Rechtsverordnungen wegen ihrer Gesetzesnatur und allgemein verbindlichen Kraft verkündet werden. Hierüber besteht kein Zweifel, wohl aber darüber, wo diese Verkündigung zu geschehen hat, ob sie im Reichsgesetzblatte erforderlich, oder ob auch eine anderweitige Verkündigung, insbesondere im Zentralblatte für das Deutsche Reich genügend ist.

Ersteres nimmt die herrschende Lehre an[7]) und begründet Laband[8]) eingehend. Gestützt wird diese Ansicht auf Art. 2 der Verfassung, wo der Ausdruck „Reichsgesetze" im ersten Satze auch die Rechtsverordnungen mitumfasse; denselben Sinn müsse er auch im zweiten, von der Verkündigung handelnden Satze haben.

Die andere Meinung geht dahin, daß sich die Vorschrift über die Verkündigung im Art. 2 der Verfassung nur auf formelle Gesetze beziehe, und daß es mangels einer Vorschrift für die Verkündigung der Verordnungen in das Belieben des Verordnungsberechtigten gestellt sei, wo er seine Verordnungen verkündigen wolle, es sei denn die Art der Verkündigung im Gesetze selbst vorgeschrieben. Gerade daraus, daß in verschiedenen Gesetzen die Verkündigung auch in anderer Weise als durch das Reichsgesetzblatt zugelassen, und in anderen wieder diese Verkündigung besonders

---

[4]) Wie z. B. der von Laband für die Zeit des Norddeutschen Bundes genannte Delbrück, ferner in der neuesten Zeit der Staatssekretär des Reichsamtes des Inneren, Graf v. Posadowsky, der sowohl nach dem Stellvertretungsgesetze wie auch im Bundesrate gemäß Art. 15 Abs. 2 der Verfassung der regelmäßige Vertreter des Reichskanzlers ist.

[5]) vgl. hierzu und über den Grund Arndt, Verordnungsrecht S. 95/96 und 210.

[6]) vgl. Arndt, Verordnungsrecht S. 210, Staatsrecht S. 206.

[7]) Die Vertreter siehe bei Laband, Staatsrecht Bd. 2 S. 101 Anm. 3.

[8]) Staatsrecht, Bd. 2 S. 100 ff. und im Arch. für öffentl. Recht Bd. 18 S. 305 ff.

vorgeschrieben sei,[9]) ergebe sich die Richtigkeit dieser Anschauung; denn diese Bestimmung wäre überflüssig, wenn sie sich von selbst verstände.

Dieser von Arndt,[10]) v. Seydel[11]) und Loening[12]) vertretenen Ansicht hat sich das Reichsgericht in den Entscheidungen des IV. Zivilsenates vom 25. 11. 1897 (Entsch. Bd. 40 S. 68) und des III. Zivilsenates vom 26. 3. 1901 (Entsch. Bd. 48 S. 84) ausdrücklich angeschlossen.

Man wird daraus, daß in den einzelnen Gesetzen die Verkündigung der Bundesratsverordnungen im Reichsgesetzblatte angeordnet wird, entnehmen müssen, daß die gesetzgebenden Organe des Reiches der von der herrschenden Lehre abweichenden Ansicht sind, und diese vom Reichsgerichte vertretene Meinung für die richtige halten müssen, zumal eine Notwendigkeit, das Wort „Reichsgesetze" in den beiden Sätzen des Art. 2 der RV. in demselben Sinne auszulegen nicht besteht.[13]) Richtig ist auch, was Arndt[14]) anführt, daß die Verkündigung aller Rechtsverordnungen im Reichsgesetzblatte wegen ihrer großen Zahl sich sehr schwer durchführen ließe. Daß nun das Zentralblatt für das Deutsche Reich insbesondere auch für die Verkündigung geeignet ist, hat das Reichsgericht[15]) zutreffend hervorgehoben. Die Bemängelungen Labands[16]) dagegen erscheinen nicht stichhaltig. Daß dem Zentralblatte amtlicher Charakter zukommt, geht aus der Ankündigung seiner Herausgabe[17]) klar hervor; es solle dienen zur Aufnahme für das Publikum bestimmter Veröffentlichungen der Organe des Reiches, das sind eben amtliche Veröffentlichungen. Ferner ergibt sich das auch aus der amtlichen Stelle, von der es herausgegeben wird, früher vom Reichskanzleramte, jetzt vom Reichsamte des Innern. Was Laband über den Charakter des Zentralblattes als einer Zeitschrift, über den privaten Verlag und über die Mannigfaltigkeit seines Inhaltes sagt, trifft alles genau auch auf andere amtliche Verkündigungsblätter, z. B. eine große Reihe der preußischen Kreisblätter zu, deren amtlicher Charakter aber wohl außer allem Zweifel steht.

Dagegen wird man Laband darin beitreten müssen, daß die gegenwärtige Art der Verkündigung der Bundesratsverordnungen bald im Reichsgesetzblatte, bald im Zentralblatte trotz des anscheinend bestehenden Grundsatzes, Ausführungsbestimmungen zu Reichsgesetzen in ersterem, Geschäfts-

---

[9]) Beispiele siehe bei Arndt, Verordnungsrecht S. 204 ff., Staatsrecht S. 205; Entsch. d. RG. in Zivils. Bd. 48 S. 88 ff.; ferner §§ 105 d, 114 a, 120 e, 139 a der GO.

[10]) Verordnungsrecht S. 182 f., Staatsrecht S. 205 f.

[11]) Komm. S. 45.

[12]) Verwaltungsrecht S. 239.

[13]) vgl. Arndt, Verordnungsrecht S. 184.

[14]) a. a. O. S. 201.

[15]) Entsch. in Zivils. Bd. 40 S. 68.

[16]) Im Arch. f. öffentl. Recht. Bd. 18 S. 320 ff.

[17]) Im Reichsanzeiger 1872, Nr. 304.

ordnungen und Verwaltungsanweisungen in letzterem zu veröffentlichen,[18]) der nötigen Ordnung und Rechtsgewißheit entbehrt. Zorns Vorschlag[19]) auf Schaffung eines eigenen Reichsverordnungsblattes zur Aufnahme aller allgemeinen Verordnungen des Bundesrates, des Kaisers, des Reichskanzlers und der Zentralbehörden erscheint wohl der Erwägung wert.

V. Die Außerkraftsetzung einer Verordnung kann sich als Dispensation auf einen einzelnen Fall beziehen oder eine allgemeine Aufhebung sein.

Erstere kann aber nur erfolgen, wenn das Recht dazu von vornherein in der Verordnung vorbehalten ist.[20])

Die allgemeine Aufhebung wird in der Regel dem Verordnungsberechtigten zustehen, falls nicht das Gesetz, auf Grund dessen die Verordnung ergangen ist, etwas anderes bestimmt.[21]) Ebenso kann das Gesetz die Aufhebung von dem Willen eines Dritten abhängig und auf dessen Verlangen zur Pflicht machen.[22]) Schließlich kann auch die Wirkungslosigkeit sich von selbst ergeben, wie dies der Fall bei den Verordnungen ist, die vorbehaltlich der Genehmigung des nächsten Reichstages ergehen.[23]) Da diese jedoch mit diesem Vorbehalte vom Bundesrate veröffentlicht werden,[24]) so ist im Nichtgenehmigungsfalle die Pflicht des Bundesrates, ihre Außerkraftsetzung auch formell bekannt zu geben, anzunehmen.

---

[18]) vgl. hierüber Laband im Arch. f. öffentl. Recht Bd. 18 S. 326 ff.

[19]) Staatsrecht Bd. 1 S. 493.

[20]) Arndt, Verordnungsrecht S. 229 ff.

[21]) vgl. Arndt, Verordnungsrecht S. 238 ff.

[22]) vgl. oben S. 33 zu § 56 b der GO.

[23]) vgl. oben S. 33 zu § 16 der GO.

[24]) vgl. die bei v. Roenne, Komm. S. 89 zu § 16 der GO. angeführten Bekanntmachungen.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.

Lebenslauf.

Ich, Eugen Johannes Max Zimmer wurde als dritter Sohn des verstorbenen königlichen Katasterinspektors und Steuerrates Julius Zimmer und seiner Frau Minna, geb. Laue, am 18. Februar 1878 zu Gammertingen in Hohenzollern geboren. Ich bin Preuße. Ich besuchte die Sexta des Askanischen Gymnasiums zu Berlin und das Gymnasium zu St. Maria Magdalena in Breslau, das ich Ostern 1896 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Ich widmete mich dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften, in Jena 2 Semester, die übrigen 4 in Breslau, und besuchte die Vorlesungen der Herren Professoren Beling, Bennecke, Brie, Dahn, Danz, Elster, Fischer, Franken, Heymann, Joers, Kaufmann, Leonhard, Loening, Pierstorff, Schultze, Sombart, Thon.

Am 8. Februar 1900 bestand ich in Breslau die erste juristische Staatsprüfung und war bei dem Amtsgericht in Parchwitz und dem Landgericht in Breslau im juristischen Vorbereitungsdienste tätig. Von Oktober 1900 bis September 1901 genügte ich meiner militärischen Dienstpflicht. Am 23. Mai 1903 wurde ich zum Regierungsreferendar ernannt und war als solcher bei der königlichen Regierung in Breslau, dem Landratsamt zu Waldenburg i. Schl. und dem Magistrat zu Oels i. Schl. beschäftigt. Am 28. April 1906 bestand ich die große Staatsprüfung für den höheren Verwaltungsdienst und bin zurzeit Regierungsassessor bei dem königlichen Landratsamte in Fulda.